





OUVRAGES DU MÊME AUTEUR

Le Monopole de l'alcool et les Réformes fiscales. Un volume in-18. — Guillaumin (1888).

L'Alcool en Suisse : *Le Monopole, son organisation et son fonctionnement.* Un volume in-16. — Guillaumin (1891).

Les Impôts directs en Angleterre : *Taxes locales et impériales.* Un volume in-4°. Berger-Levrault et Cie (1905).

ÉTIENNE MARTIN

HISTOIRE FINANCIÈRE ET ÉCONOMIQUE DE L'ANGLETERRE

(1066—1902)

TOME SECOND

PARIS
LIBRAIRIE FÉLIX ALCAN
108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, 108

1912

LIVRE II

DE LA RÉVOLUTION DE 1688 A LA RÉFORME DE 1832

CHAPITRE PREMIER

LE RÉGIME PARLEMENTAIRE

I. La Royauté constitutionnelle. — II. Le Parlement. — III. Les guerres. — IV. Les finances.

I. — La Royauté constitutionnelle.

La crainte du papisme fut la principale ou, pour mieux dire, l'unique cause de la Révolution de 1688. Ce furent les alarmes provoquées par les actes arbitraires de Jacques II, et par ses concessions en faveur des catholiques, qui décidèrent un certain nombre de lords et d'évêques anglicans à appeler le prince d'Orange pour défendre l'Église établie. La naissance tardive d'un fils — dont la légitimité fut vivement attaquée (1) — contribua encore à augmenter ces

(1) On répandit le bruit que le prince de Galles était un enfant supposé; « qu'une fraude pieuse avait été organisée par les Jésuites » pour empêcher une princesse protestante (Marie, fille aînée de Jacques II, mariée à Guillaume d'Orange) d'arriver au trône.

alarmes : l'Angleterre vit apparaître soudain, avec la perspective d'une succession qui lui donnerait comme souverains une lignée de rois catholiques, le danger d'une régence sous une reine bigote et profondément attachée aux enseignements de la Cour de Rome (1). Après la fuite de Jacques, elle n'hésita donc pas — puisque la princesse Marie, femme de Guillaume d'Orange, n'était plus l'héritière de la couronne — à briser la ligne de succession et à déclarer le trône vacant, au mépris de tout droit héréditaire. La couronne fut offerte à Guillaume III. Et, peu après (en 1701), la famille des Stuarts ayant été définitivement exclue, la succession au trône fut limitée aux princes allemands de la maison de Brunswick, descendants de la fille de Jacques Ier mariée en 1613 à l'Électeur Palatin (2).

Cet acte révolutionnaire assura le triomphe définitif du régime parlementaire. En instaurant un roi qui devait son élévation au trône à un vote des Chambres, la Révolution établit la suprématie du Parlement et mit fin à la monarchie héréditaire de droit divin. Ses chefs n'eurent jamais l'intention de changer l'ancienne Constitution du Royaume; ils voulaient seulement lui rendre le caractère qu'elle avait perdu sous les Tudors et sous les Stuarts. Ils se bornèrent donc à confirmer par un statut solennel (*Bill of Rights*) toutes les anciennes libertés de l'Angleterre. « La Couronne avait longtemps disputé aux Communes le droit de taxation; elle avait continuellement assumé le droit d'emprisonner les personnes sans jugement; elle avait réclamé plus tard le pouvoir de suspendre les lois ou d'en

(1) Marie de Modène, que Jacques avait épousée en 1673 après la mort de sa première femme, Anne Hyde, mère des princesses Marie et Anne.

(2) *Act of Settlement, or Succession Act* (1701).

différer l'application. La principale victoire du peuple consista dans l'abandon de ces dangereuses prétentions et leur prohibition par la loi (1). »

Les restrictions apportées par le Parlement au pouvoir royal assurèrent la nation contre les violations de la Constitution, si fréquentes pendant les derniers règnes. Désormais aucun impôt, si minime qu'il fût, ne put être levé, aucune armée ne put être maintenue en temps de paix, sans un vote du Parlement. Et, par-dessus tout, pour tout acte émanant de la Couronne, il dut y avoir un conseiller ou des agents responsables, « en sorte que tous les ministres, depuis les plus hauts fonctionnaires de l'État jusqu'au plus humble instrument de gouvernement, se virent exposés à être — à la fois — poursuivis devant les tribunaux par toute personne opprimée, et mis en accusation par le Parlement pour leurs actes illégaux (2) ».

Cette doctrine de la responsabilité des ministres entraîna bientôt cette conséquence qu'ils durent avoir la confiance des Communes. « La Couronne conserva la plupart de ses prérogatives, y compris celle de choisir ses ministres. Mais, en fait, le pouvoir exécutif passa au Parlement dont les sessions fréquentes, rendues obligatoires, assurèrent l'exécution des lois et le contrôle des actes du gouvernement. Ainsi le roi a, par sa prérogative, le commandement de l'armée; mais cette armée ne peut être maintenue qu'en vertu d'une loi, votée annuellement, qui punit la mutinerie et la désertion. Le roi a le droit de déclarer la guerre; mais si la Chambre des Communes lui refuse des fonds, il ne peut la poursuivre une semaine. Le roi peut faire un traité de paix; mais, s'il est déshonorant pour le pays, les ministres qui l'ont signé peuvent être mis

(1) Lord Brougham, *The British Constitution*, p. 255.
(2) *Ibid.*, p. 277.

en accusation. L'ordre du roi n'est pas une excuse pour un mauvais usage du pouvoir (1). » Et si les ministres choisis par la Couronne agissaient contre les vues ou les volontés du Parlement, ils verraient toutes leurs mesures combattues, toutes leurs promesses accueillies avec défiance; tous leurs efforts pourraient tendre alors au renversement de la Constitution, comme cela eut lieu sous Charles Ier et sous Charles II. Pour éviter le retour d'un semblable danger, on résolut de donner au roi un revenu si limité qu'il serait toujours dans l'obligation d'assembler son Parlement pour effectuer les dépenses ordinaires de son gouvernement. Guillaume III ressentit vivement les dispositions du bill des Droits qui lui attribua un revenu très inférieur à celui accordé à son prédécesseur. Mais, « par cet arrangement, la Couronne fut rendue dépendante du Parlement pour toujours. Sans même offrir le moindre avis, par un simple symptôme de son intention de lui couper les vivres, toute la politique du roi peut être défaite et ses ministres renvoyés de la salle du Conseil. Il s'ensuit que la Chambre des Communes a le pouvoir de contrôler très certainement et très efficacement les actes du magistrat suprême » (2).

Cependant, si la part personnelle du souverain dans le gouvernement du pays avait été considérablement restreinte par la Révolution, il conservait néanmoins de nombreuses sources d'influence qui contribuèrent à maintenir son ascendant politique. La Couronne n'avait été dépouillée d'aucune de ses anciennes prérogatives, et, comme le dit Erskine May, elle restait — ce qu'elle avait toujours été — la source de tout pouvoir, civil et ecclésiastique, « la fontaine des honneurs »,

(1) Lord JOHN RUSSELL, *The English Government and Constitution*, p. 128.
(2) *Ibid.*, p. 130.

la première et suprême institution de l'État. « Si grands étaient encore les attributs de la royauté, et si nombreuses ses sources d'influence, que, pendant plus d'un siècle après la Révolution, elle domina sur les éléments plus populaires de la Constitution. La nation n'était guère que nominalement représentée par le Parlement, — lequel, libre en grande mesure du contrôle de l'opinion publique, favorisait les visées de partis rivaux plutôt que les intérêts du peuple. Cette institution populaire, qui devait contrôler le souverain, fut gagnée à son parti, et, tant qu'elle le soutenait, partageait son ascendant. La Couronne gouvernait avec plus de difficulté et était obligée d'user de toutes ses ressources pour maintenir son autorité; mais elle gouvernait aussi complètement que jamais (1). »

Ce vaste patronage, ces moyens d'influence si variés et si divers à la disposition de la Couronne, c'était le roi qui en disposait; c'était lui seul qui conférait honneurs, dignités, places, avancements, — tout ce que ses sujets de toutes les classes désiraient ou enviaient le plus ardemment. « Le corps entier de la noblesse est la création de la Couronne. Les pairs temporels ou leurs ancêtres ont tous été anoblis par faveur royale; beaucoup ont été élevés à un rang supérieur dans le *peerage* et d'autres aspirent à pareille promotion. La dignité de pair du Royaume-Uni est un objet d'ambition pour les pairs écossais ou irlandais. Les lords spirituels doivent leur nomination à la Couronne, et leur translation à un siège plus important dépend de la même source de pouvoir. Les plus hauts honneurs et les plus grandes charges sont l'apanage presque exclusif de la noblesse. Le duc le plus puissant, qui jouit déjà de toutes les autres dignités, aspire

(1) Th. Erskine May, *The Constitutional History of England* (1760-1860), t. I, p. 2.

encore à l'ordre de la Jarretière (1). » Il est donc naturel que la Chambre des Lords se soit toujours rangée, sauf de rares exceptions, du côté de la Couronne.

Mais la Chambre des Communes, qui représente le peuple, est présumée indépendante de la Couronne et jalouse de son influence. L'histoire parlementaire du XVIIIe siècle nous montre combien peu elle justifia cette opinion. « ...Jusqu'à la réforme de la représentation du peuple en 1832, dit Erskine May, les comtés étaient presque tous sous l'influence des grandes familles de la noblesse — comme ils le sont encore dans une grande mesure : une large proportion des bourgs étaient, soit la propriété de pairs ou de leur parenté, soit entièrement sous leur domination; tandis que dans beaucoup d'autres bourgs l'influence du gouvernement était souveraine dans les élections. Les cités et les grandes villes seules avaient quelques prétentions à l'indépendance. Excepté en de rares occasions, quand un fort courant d'opinion publique animait toutes les classes, la représentation du peuple et l'intérêt populaire étaient une théorie constitutionnelle plus qu'une force politique active. S'il n'y avait pas eu de distinctions de partis, il n'y aurait presque jamais eu un semblant d'opposition ostensible à n'importe quel ministère que le roi aurait résolu de nommer. Les membres du Parlement recherchaient avidement le patronage de la Couronne. Des dignités de pairs, de baronnets, des places et des pensions récompensaient les services rendus dans les élections ou les votes dans le Parlement. Les récompenses étaient données ouvertement et le prix en était avoué. Il y avait encore d'autres récompenses secrètes d'un caractère plus grossier... Les mêmes influences s'exer-

(1) *Ibid.*, I, p. 3.

çaient sur les électeurs. La levée et l'emploi d'un revenu public énorme, qui augmentait constamment, exigeaient une quantité de fonctionnaires inférieurs, presque innombrables, dont les places étaient données sur la recommandation des députés qui soutenaient le gouvernement. Par conséquent, voter pour les ministres du jour était la voie sûre pour obtenir une promotion; voter contre eux, c'était l'oubli certain et la proscription... (1). »

La puissance considérable laissée à la Couronne n'était plus exercée par le roi, mais par des ministres responsables vis-à-vis du Parlement pour tout acte de leur administration. C'était là le grand changement constitutionnel opéré par la Révolution. Le dicton que « le roi ne peut faire aucun mal » devint un axiome courant. Les Stuarts avaient assumé l'exercice du pouvoir et furent tenus personnellement responsables de cet exercice. « L'un d'eux y perdit sa tête, un autre sa couronne, et leur famille avait été proscrite pour toujours. » Désormais ce fut sur les ministres que pesa tout le fardeau des affaires publiques; ils avaient délivré la Couronne de ses soucis et de ses périls, mais en même temps ils avaient pris pour eux presque toute son autorité. Ainsi fut établie la royauté constitutionnelle qui trouva sa formule dans l'expression : « Le roi règne, mais ses ministres gouvernent »

Nous résumons plus loin, dans les trois paragraphes qui vont suivre, les principaux événements politiques de la période de l'histoire d'Angleterre qui s'étend de la Révolution de 1688 à la Réforme parlementaire de 1832. Nous nous bornerons ici à quelques remarques sur le caractère et la conduite des princes qui occupèrent le trône pendant cette période.

(1) *Ibid.*, p. 4.

Une révolution toute pacifique, accueillie avec tant de satisfaction, et si fertile en résultats heureux pour l'Angleterre, aurait dû assurer à son auteur la reconnaissance et l'attachement du pays. Cependant peu de souverains furent plus impopulaires que Guillaume III. Pendant les premières années de son règne, le mécontentement public, l'opposition du Parlement, la trahison même de quelques-uns de ses ministres (1), firent courir à son trône des dangers sérieux. Il devait cette hostilité de ses sujets à ses manières froides, réservées, presque rudes, et surtout à son origine étrangère qui était pour des Anglais une sorte de crime. La jalousie et l'aversion contre ses favoris et ses familiers hollandais — auxquels il accordait toute sa confiance — se manifestèrent à diverses reprises par des mesures humiliantes pour le roi. Sa fermeté et sa sagesse lui permirent néanmoins de surmonter toutes ces difficultés.

Après avoir réprimé — non sans efforts et grâce à l'aide des troupes hollandaises qu'il avait conservées en Angleterre — les sanglantes révoltes de l'Irlande et de l'Écosse, il put enfin tourner de nouveau toutes ses pensées vers les affaires continentales, et se consacrer à son œuvre principale, à l'unique but auquel il avait voué son existence tout entière : l'abaissement de la puissance de la France. Car, à dire vrai, ce qui avait déterminé l'expédition armée de Guillaume, ce qui l'avait incité à s'emparer du trône de son beau-père, c'était sa haine invétérée contre Louis XIV. Et tous ses efforts, tous ses soins pour le bon gouvernement

(1) On cite parmi ceux qui se mirent alors en rapport avec Jacques II, et lui promirent leur appui pour recouvrer son trône, les noms de l'amiral Russell, de lord Danby, du duc de Shrewsbury, du grand trésorier Godolphin, et par-dessus tout, celui de Marlborough qui poussa la trahison jusqu'à aviser Jacques d'une expédition contre Brest, dont l'échec, occasionné par cette dénonciation, coûta la vie à 800 soldats anglais. — V. Lord Mahon, *History of England since the peace of Utrecht*, I, p. 10 (Ed. Baudry).

de l'Angleterre, seront inspirés par le seul désir de s'assurer le concours ou l'appui de cette puissance dans sa lutte avec la France. La guerre commencée en 1689 se termina en 1697 par le traité de Ryswick : tous les adversaires étaient alors épuisés. Mais, bientôt après, les affaires de la succession d'Espagne allaient permettre à Guillaume de reformer la coalition européenne dont il était l'âme; et le 7 septembre 1701, la Grande Alliance contre la France était renouvelée à La Haye entre l'Angleterre, l'Autriche et la Hollande. Quelques mois plus tard commençait une guerre qui devait être « la plus longue et la plus terrible du règne de Louis XIV ». Ainsi, Guillaume — le grand adversaire et comme l'ennemi personnel du roi de France — en était arrivé à ses fins à force de patience et d'habileté. Il ne vit pas cependant l'ouverture des hostilités et mourut le 8 mars 1702, des suites d'une chute de cheval, alors qu'il se préparait à passer sur le continent pour prendre la direction de la guerre.

La reine Anne, qui succéda à son beau-frère, était une femme d'un esprit faible, aimant la flatterie, et pleine de préjugés étroits. Marlborough, qui remplaça Guillaume dans la conduite de la guerre (on sait avec quel succès), exerça longtemps sur la reine, par l'intermédiaire de sa femme, une influence prépondérante. Le caractère arrogant de la duchesse de Marlborough finit cependant par lasser Anne, qui renvoya sa favorite et transféra toute sa confiance à une autre de ses femmes de chambre, Mrs. Masham, dont des ministres habiles — Harley et Bolingbroke — se servirent comme d'un instrument pour les fins de leur politique. Par scrupule de conscience, Anne se considérait comme usurpatrice du trône qui eût dû revenir à son frère consanguin, le Prétendant. Elle avait pris en horreur ses successeurs désignés, la princesse Sophie et son fils

l'Électeur de Hanovre. Cependant elle était restée étroitement attachée à l'Église d'Angleterre, et le refus de Jacques III de changer sa religion et de se déclarer protestant avait toujours empêché la reine de prendre les dispositions qui eussent préparé les voies à son retour.

Les Jacobites formaient alors en Angleterre un parti puissant et nombreux. A la fin du règne, les torys, dont les sympathies étaient toutes en faveur des Stuarts, étaient en grande majorité à la Chambre des Communes et détenaient le pouvoir. Ils paraissaient décidés à rétablir sur le trône le fils de Jacques II, quand la mort subite de la reine vint déjouer tous leurs projets. La succession de la maison de Brunswick semblait à ce moment fort compromise en Angleterre, où tous les esprits clairvoyants envisageaient l'avènement d'un prince étranger et inconnu comme devant amener une période de luttes violentes dont l'issue était très douteuse. On a dit que l'évêque de Rochester, Atterbury, proposa à Bolingbroke, aussitôt après le décès d'Anne, de faire proclamer Jacques III à Charing-Cross, et que, sur le refus de celui-ci, il se serait écrié : « Voilà la meilleure cause en Europe perdue par manque de courage » (1). Mais les ministres jacobites, surpris par l'événement, furent découragés par les mesures vigoureuses que prit le Conseil privé — où les whigs étaient en majorité — pour assurer l'ordre légal de succession établi en 1701. L'Électeur de Hanovre fut proclamé immédiatement, sans opposition, à Londres et dans les principales villes du royaume où dominaient les protestants.

Les deux premiers Georges étaient des princes nés et élevés sur le continent, sans culture, très attachés

(1) Lord Mahon, *Hist. of England*, I, p. 68.

à leurs coutumes allemandes, et tout à fait étrangers aux mœurs, aux usages et aux idées du peuple qu'ils furent appelés à gouverner. Georges Ier avait déjà 54 ans quand il monta sur le trône. Son intelligence bornée, ses manières grossières, son manque de dignité, tout concourait à lui aliéner les sympathies de ses nouveaux sujets. Il ignorait totalement la langue anglaise, en sorte que les communications entre lui et ses ministres devaient se faire dans un mauvais latin. « Ses vues et ses affections, dit lord Chesterfield, étaient toutes concentrées dans les étroites limites de son électorat; l'Angleterre était trop grande pour lui. » Les traits les plus saillants de son caractère étaient la haine violente qu'il nourrissait contre son fils aîné, le prince de Galles, et sa prédilection exclusive pour ses États héréditaires d'Allemagne, qu'il était anxieux de développer et d'agrandir, et où il faisait de longs et fréquents séjours.

Georges II était encore inférieur à son père sous le rapport de l'intelligence, mais il eut sur lui l'avantage inestimable de comprendre et de parler la langue anglaise. « Sa taille exiguë ses traits pincés et ses fréquents accès de colère n'étaient pas favorables à la dignité royale, et son esprit encore moins. »

Cependant, malgré l'impopularité de ces princes et l'aversion qu'inspiraient tout à la fois leur personne et leur origine étrangère, l'Angleterre vit dans leur élévation au trône le seul moyen de sauvegarder ses libertés et ses lois, sa religion et ses propriétés, en un mot tout ce qu'elle chérissait et révérait le plus. La cause de la maison de Hanovre était incontestablement la cause de la liberté: celle des Stuarts, la cause du despotisme. Georges Ier, qui ignorait les affaires autant que la langue anglaise, s'abstint d'assister aux délibérations du cabinet où les discussions étaient tout à fait inin-

telligibles pour lui. Cet exemple fut imité ensuite par tous ses successeurs. Les ministres devinrent de plus en plus indépendants du souverain, ce qui entraîna d'importants résultats constitutionnels. En fait, l'Angleterre fut désormais gouvernée par les ministres, et, à partir de Georges II, s'établit définitivement la doctrine que le Cabinet, s'il avait l'appui du Parlement, pouvait retenir le pouvoir malgré la volonté du roi.

Cependant, avec Georges III, qui succéda à son grand-père en 1760, arriva au trône un roi dont le caractère et l'éducation ne permettaient pas de supposer qu'il se laisserait mettre à l'écart comme ses prédécesseurs (1). Né en Angleterre, et élevé par une mère ambitieuse — la princesse douairière de Galles — qui négligea fort son instruction, mais lui répétait sans cesse : « Georges, soyez un roi », il voyait avec jalousie les pouvoirs de ses ministres, et il était bien résolu à briser la coalition des grandes familles whigs qui, depuis quarante ans, avaient accaparé toute la puissance politique par la corruption et l'influence de

(1) Voici le portrait qu'en a tracé Lord Brougham (*Statesmen of the Times of George III*, p. 132) :

« D'une intelligence étroite, qu'aucune culture n'avait élargie; d'un caractère obstiné, qu'aucune éducation peut-être n'aurait pu humaniser; d'opinions et de prédilections fortement enracinées, Georges III possédait dans ses desseins beaucoup de la fermeté que montrent parfois des hommes d'esprit borné et sans discernement, aussi obstinés quand ils ont tort que quand ils ont raison; ce qui prête à leur caractère une apparence de consistance inflexible, laquelle est souvent prise pour de la grandeur d'âme et regardée comme une marque d'honnêteté. Dans tout ce qui se rapportait à ses fonctions royales, il était l'esclave d'un égoïsme profond; et aucun sentiment de bonté ou de bienveillance ne trouvait accès dans son âme, chaque fois que son pouvoir était en jeu, qu'il s'agît de le défendre ou de la manière de l'exercer. Sous d'autres rapports, il était d'aimable disposition, et peu de princes ont été plus exemplaires dans leurs habitudes domestiques ou dans les devoirs de l'amitié privée. Mais du moment que sa prérogative était en question, que sa bigoterie était contrariée, ou que sa volonté rencontrait de l'opposition, l'orgueil le plus inflexible, l'animosité la plus violente, la froideur

leurs richesses. Il entendait substituer son autorité personnelle à celle des grands propriétaires de bourgs et de fiefs électoraux, et gouverner par des ministres qui, choisis par lui, se borneraient à exécuter ses ordres et à faire sa propre politique. Mais il n'ignorait pas qu'il était nécessaire d'avoir pour lui la majorité de la Chambre des Communes, et il savait qu'il ne pouvait la gagner que par un emploi étendu des moyens de corruption à sa disposition. « Dans la poursuite de ses buts politiques, il employa des hommes du caractère le plus vil; et, sans ménagements, prodigua les places et les dons en argent à tous ceux dont les services lui étaient nécessaires... Il semble avoir pensé que, puisque la Chambre des Communes était à vendre, il valait mieux que ce fût lui plutôt que Newcastle (le premier ministre) qui en fût l'acheteur. Il résolut donc de s'appuyer sur les membres du Parlement connus comme étant les amis du roi, qui votaient comme il le leur ordonnait, simplement parce qu'ils croyaient que désormais ce serait lui, et non les grands seigneurs whigs, qui distribuerait les honneurs et les places... » (1).

de cœur la plus calculée, le ressentiment le plus implacable, prenaient possession de tout son être et le gouvernaient tour à tour. Les relations d'amitié, les liens du sang, les commandements de la conscience, les règles de l'honnêteté, tout était oublié; et la furie d'un tyran, avec les ressources de la ruse qu'aiguise, dit-on, encore l'aliénation mentale, étaient prêtes à circonvenir ou à détruire tous ceux qui mettaient obstacle à la brutalité de désirs sans frein. Sa conduite pendant toute la guerre d'Amérique et vis-à-vis du peuple irlandais a souvent été citée comme un exemple du côté sauvage de son caractère public. Et la manière dont il traita son fils aîné, — qu'il exécrait d'une haine à peine compatible avec la supposition d'un esprit sain, — semblait montrer la partie la plus sombre de son tempérament personnel. Mais ce n'était là réellement qu'une autre face de sa conduite publique, professionnelle; car il n'avait pas de meilleure raison pour cette aversion implacable que la jalousie que les hommes ont de leurs successeurs, et la conscience que le prince qui devait le remplacer ne lui ressemblait pas, et, détesté par lui, devait, durant leurs vies communes, se mettre dans les mains du parti des whigs, les adversaires qu'il abhorrait et craignait le plus. »

(1) S. R. Gardiner, *Hist. of England*, II, pp. 766-768.

Et durant tout son règne, pendant lequel tant d'événements mémorables changèrent pour ainsi dire la face du monde, en dépit de l'effervescence populaire et de l'agitation des esprits durant la lutte funeste contre les colonies d'Amérique, comme pendant les longues guerres contre la Révolution française et l'empire napoléonien, Georges III poursuivit avec ténacité une politique personnelle et autoritaire. Pour n'en citer qu'un exemple, nous rappellerons son opposition obstinée à toutes les mesures proposées en faveur des catholiques : en 1801, Pitt, le grand ministre qui depuis dix-sept ans était resté sans interruption à la tête du cabinet, fut forcé de se retirer devant le refus du roi d'écouter ses propositions pour l'émancipation des catholiques. Quelques années plus tard, en 1807, Georges renvoya encore un ministère qui, bien qu'ayant consenti à abandonner un projet tendant à admettre les catholiques dans l'armée et la marine, s'était néanmoins refusé à promettre qu'il ne proposerait jamais de concessions en leur faveur. Les nouveaux ministres, choisis par le roi, durent prendre l'engagement formel de s'opposer à l'émancipation des catholiques.

On sait que la maladie mentale dont souffrait Georges III le rendit à diverses reprises momentanément incapable d'exercer le pouvoir royal, notamment en 1788 où fut voté un bill organisant la régence, et en 1801. En 1811 la raison du vieux roi sombra définitivement : à dater de ce moment, et jusqu'à sa mort, le prince de Galles exerça la régence avec les pleins pouvoirs d'un souverain.

L'accession du prince-régent au trône, en 1820, n'amena donc aucun changement politique. Les vices dégradants de Georges IV lui avaient déjà attiré le mépris public, qu'augmenta encore sa conduite

indigne vis-à-vis de la reine Caroline qu'il avait épousée en 1795, et qu'il avait honteusement abandonnée immédiatement après. Aussitôt proclamé roi, il fit introduire à la Chambre des Lords un bill pour la dissolution de son mariage avec Caroline et pour lui enlever le titre de reine. Mais ce bill, bien que voté avec une faible majorité, dut être retiré devant l'indignation générale. Pendant le reste de son règne de dix ans, Georges IV ne joua pour ainsi dire aucun rôle politique, et se contenta de mener la vie d'un vieux débauché. Le règne de son frère, qui lui succéda sous le nom de Guillaume IV, appartient à la période dont nous rendrons compte dans le livre III de cet ouvrage.

II. — Le Parlement.

n a vu dans le paragraphe précédent que le rôle du Parlement avait grandi considérablement à la suite de la Révolution de 1688. Il devint bientôt suprême dans la conduite des affaires de l'État; et le pouvoir exécutif passa en fait entre ses mains, quand les ministres durent posséder sa confiance et ne purent plus agir contrairement à ses volontés. C'est donc le moment d'exposer la constitution des partis qui dominèrent tour à tour la politique de ces temps, et d'expliquer quelle était alors la composition des deux Chambres du Parlement dont l'organisation, malgré diverses tentatives de réforme, subsista sans modifications jusqu'en 1832. Nous examinerons plus tard sa gestion financière, après avoir résumé dans un paragraphe spécial la longue série des guerres continentales qui s'ouvrirent après la révolution, et qui, par les sacrifices et les charges qu'elles imposèrent

à l'Angleterre, épuisèrent ses finances, et l'obligèrent à contracter ces énormes dettes dont le poids pèse encore sur les générations actuelles.

La séparation du Parlement en deux Chambres date du XIVe siècle (1), et la constitution de ces assemblées ainsi que leurs privilèges se sont établis par un long usage, sans qu'aucun statut les ait définis ou réglés.

La Chambre des Lords se compose de deux éléments : les pairs spirituels et les pairs temporels. Les premiers avaient longtemps dominé dans cette assemblée, alors que les abbés et les prieurs y étaient convoqués avec les archevêques et les évêques. Mais la suppression des monastères et la disparition des abbés mitrés changèrent les proportions des deux ordres qui constituaient la Chambre haute du Parlement ; « l'aristocratie spirituelle fut réduite à ne plus jouer qu'un rôle très secondaire dans les conseils de la nation (2) ». En effet, après la deuxième session du sixième Parlement de Henri VIII, les prélats ne formèrent plus que le tiers environ de la Chambre des Lords. Les nombreuses créations de pairs temporels faites sous les Stuarts diminuèrent encore considérablement cette proportion, et au commencement du XVIIIe siècle on ne comptait pas moins de 168 pairs héréditaires, tandis que le nombre des prélats était seulement de 26 (3), comme il l'est encore aujourd'hui.

A côté des lords temporels investis de la pairie à titre héréditaire, dont nous parlerons plus en détail tout à l'heure, siègent encore des lords représentants d'Écosse et d'Irlande qui tiennent leur droit non de l'hérédité, mais de l'élection par la noblesse de leur

(1) V. Livre I, chap. III, p. 228.
(2) HALLAM, *Constit. History*, p. 44
(3) 2 archevêques et 24 évêques.

pays. Lors de l'union de l'Écosse à l'Angleterre, en 1707, il fut décidé que les pairs d'Écosse, qui étaient au nombre de 145, s'assembleraient au moment de l'élection de chaque Parlement et choisiraient seize d'entre eux pour représenter la pairie d'Écosse à la Chambre des Lords. De même, en 1801, l'acte d'union de l'Irlande avec l'Angleterre stipula que les pairs irlandais éliraient 28 d'entre eux pour représenter la pairie d'Irlande à la Chambre des Lords. Mais, à la différence des pairs écossais qui ne sont élus que pour la durée de la législature de la Chambre des Communes, les lords représentants d'Irlande sont élus à vie.

Les pairs ne pouvant être privés de leur droit de siéger, l'indépendance de la Chambre des Lords — qui ne peut être dissoute comme la Chambre des Communes — serait absolue, et elle serait presque omnipotente, si la Couronne ne possédait la prérogative de créer de nouveaux pairs en nombre illimité. Les divers gouvernements qui se sont succédé en Angleterre ont fait un usage répété de cette prérogative pour s'assurer une majorité ou augmenter l'influence d'un parti. Au commencement du règne de Georges I[er], une tentative hardie fut faite par les pairs pour limiter la prérogative royale en fixant à six seulement le nombre des nouveaux pairs qui pourraient être créés, en sus des 178 siégeant alors à la Chambre des Lords. Mais la résistance de la Chambre des Communes empêcha l'adoption d'une mesure qui aurait eu pour effet de faire de la Chambre haute un corps aristocratique entièrement fermé, indépendant de la Couronne, et irresponsable vis-à-vis du peuple (1). Depuis lors chaque ministère successif

(1) « ...Quelle a été la cause de l'autorité et de l'utilité continue du *Peerage* britannique? Comment est-il resté ferme et inébranlable tandis que tant d'aristocraties voisines sont tombées en ruine ou ont disparu

a usé plus ou moins largement de la faculté d'augmenter l'influence de ses partisans, et de renforcer sa majorité par des créations de nouveaux pairs qui ont modifié profondément le caractère et la composition de la Chambre des Lords (1). Pendant les dix-sept années de son administration, Pitt ne fit pas moins de 140 de ces nominations. Et, en 1832, en vue de vaincre l'opposition obstinée que la Chambre des Lords faisait à la réforme parlementaire, lord Grey obtint le consentement du roi à la création d'un nombre de nouveaux pairs suffisant pour assurer le vote du bill de réforme. Le ministère Grey, soutenu par la Chambre des Communes et par l'opinion publique, avait préparé une liste qui contenait près de cent noms; mais les Lords ayant fini par céder, il put éviter cette mesure extrême (2).

devant des convulsions politiques? C'est parce que les familles de l'aristocratie anglaise sortent constamment du peuple et retournent au peuple. Elles ont formé une institution et non pas une caste, — non pas une oligarchie séparée et jalouse, comme celle de Venise, assumant pour elle-même et ses descendants une supériorité innée sur leurs concitoyens. Chez nous, combien de laboureurs ou de tisserands, anoblis pour leurs services, siègent côte à côte avec les plus altiers des Somerset ou des Howard! Chez nous, les jeunes fils d'un pair retournent au rang de *Commoners* et ses petits-enfants se perdent complètement de nouveau dans le grand corps du peuple. Tel est le véritable principe de l'utilité et de la vitalité du *Peerage* britannique, et celui qui voudrait limiter son nombre est autant son ennemi et celui de son pays que celui qui s'efforce de détruire les honneurs héréditaires. » (Lord Mahon, *Hist. of England*, I, p. 262.)

(1) En 1860, la Chambre des Lords se composait de 460 lords, spirituels et temporels; le nombre des pairs héréditaires du Royaume-Uni s'élevait à 385, non compris les pairs de sang royal. Déduction faite des extinctions et des confusions de titres, 128 de ces *peerages* avaient été créés durant le long règne de Georges III; 42 pendant le règne de Georges IV, et 117 depuis l'accession de Guillaume IV. (V. Erskine May, *Constit. Hist.*, I, p. 239.)

(2) Lord Brougham, qui faisait partie de ce ministère, a raconté plus tard que, quand il se rendit à Windsor avec Lord Grey, il apportait une liste de 80 créations; mais que, pour restreindre le plus possible une addition permanente à la Chambre haute et à l'aristocratie, il avait établi cette liste en appelant à la pairie des fils aînés de pairs, des hommes sans descendance, et des pairs irlandais ou écossais. « Je sentais profondément, dit-il, la nécessité de la mesure, dans les circonstances

Les nouveaux pairs sont généralement des hommes distingués par leurs services militaires ou diplomatiques, ou qui occupent une place éminente dans leur profession, dans les assemblées ou au barreau. On y trouve aussi beaucoup d'hommes qui ont amassé de grandes fortunes dans le commerce ou l'industrie, ou qui les ont acquises simplement par héritage. Recrutée ainsi dans toutes les classes de la société, la Chambre des Lords a beaucoup perdu du caractère exclusif et privilégié que lui conférait le principe héréditaire; elle n'est plus, comme à l'origine, « le Conseil des magnats de l'aristocratie territoriale, des descendants ou des représentants des barons de l'ancien temps ».

A l'avènement de Guillaume III, la Chambre des Communes se composait de 513 membres, et ce nombre fut porté à 558 par l'acte d'union de 1707 qui attribua 45 députés à l'Écosse (1). Ces députés étaient élus par les comtés, par les bourgs et par les deux universités de Cambridge et d'Oxford : les comtés nommaient 122 représentants, les bourgs 432, et les universités 4 (2). Chaque membre devait, avant de pouvoir siéger, prêter les serments de fidélité, de suprématie et d'*abjuration* (3), et souscrire une déclaration par

très particulières dans lesquelles nous étions placés; mais telle était ma profonde conviction des conséquences redoutables d'un pareil acte, que je me demande encore si je n'aurais pas dû préférer le risque des troubles qui auraient suivi le rejet du bill tel qu'il était alors présenté, plutôt que d'exposer la Constitution à un danger si imminent de renversement. » (*The British Constitution*, p. 270.)

(1) En 1801, l'Union de l'Irlande augmenta de 100 le nombre des députés à la Chambre des Communes qui compta dès lors 658 membres.

(2) Une loi votée en 1710 (9 *Anne*, c. 5) avait fixé à £ 300 (7.500 francs) le revenu foncier, libre de toutes charges, qu'il fallait posséder pour être éligible à la Chambre des Communes. Les membres nommés par les universités étaient seuls exempts de ce cens d'éligibilité.

(3) Ce serment d'*abjuration*, qui fut aboli par Georges III en 1766, après la mort du Prétendant, avait été imposé en 1701 lorsque Louis XIV reconnut comme roi d'Angleterre le jeune fils de Jacques II. Les fonctionnaires, les ecclésiastiques, les membres des Universités, etc., durent

laquelle il répudiait la transsubstantiation, le culte des saints et le sacrifice de la messe. Les catholiques, les dissidents, et les partisans avérés des Stuarts se trouvaient ainsi exclus du Parlement.

On a vu dans un précédent chapitre (1) comment la Chambre des Communes s'était constituée au XIVe siècle comme une branche distincte de la législature. Le système électoral en vigueur au XVIIIe siècle était plein d'anomalies et s'était établi, non d'après des règles précises et uniformes, mais en grande partie par l'usage : « l'usage lui-même avait été créé par une série de circonstances » (2).

Dans les comtés le droit de vote (*electoral franchise*) appartenait à l'origine à tout franc-tenancier (*freeholder*), si minime que fût la valeur de son bien. Sous Henri IV, une loi de 1429 exigea que tout électeur possédât en *freehold* un bien dont le revenu net atteignît au moins 40 shillings (3), et ce revenu de 40 shillings (50 francs) est resté pendant quatre siècles la condition de la franchise électorale dans les comtés.

A côté, et en dehors des comtés, il existait un grand nombre de localités qui jouissaient du droit de nommer un ou plusieurs représentants : en fait, les cités et les bourgs — la plupart sans aucune importance — envoyaient à la Chambre des Communes près des quatre cinquièmes de ses membres. Il serait sans intérêt pour l'objet de notre étude de rechercher pourquoi

affirmer par serment qu'ils reconnaissaient Guillaume III comme leur seul roi légitime et qu'ils déniaient tout droit ou titre quelconque au prétendu prince de Galles.

(1) Livre I, chap. III, p. 228. V. également le chap. II du même livre, p. 197.

(2) Comte DE FRANQUEVILLE, *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, I, p. 242.

(3) Ce revenu était considéré alors comme suffisant pour permettre à un homme de vivre indépendant.

et comment fut ainsi créée, au sein de chaque comté, une série de petits collèges électoraux jouissant de droits distincts qui s'exerçaient dans les conditions les plus variées et les plus étranges. Mais il nous faut dire ici — parce que la Chambre des Communes avait la conduite suprême des finances publiques — ce qu'était le régime électoral de ces bourgs qui nommaient la majorité du Parlement. Et nous devons mentionner, au moins succinctement, les scandales et les trafics honteux auxquels donnaient lieu les élections de ces députés.

Les anomalies les plus grandes et les plus frappantes se rencontraient dans ce que l'on appelait les bourgs fermés (*close boroughs*) où la nomination dépendait, soit d'un grand seigneur ou d'un propriétaire opulent, soit du maire ou de l'autorité municipale, soit encore de quelques bourgeois qui jouissaient seuls de la franchise électorale. Ainsi le duc de Norfolk disposait de l'élection de onze députés, lord Londsdale de neuf, lord Darlington de sept, le duc de Rutland, le marquis de Buckingham, lord Carrington, de six chacun, etc... A Buckingham et à Bewdley le droit de vote était restreint au bailli et à 12 bourgeois; à Bath, au maire, aux aldermen et aux 24 conseillers municipaux; à Salisbury, au maire et à la corporation qui comptait 56 membres. D'autres localités continuaient à envoyer des représentants à la Chambre des Communes, bien qu'elles fussent entièrement déchues comme importance ou comme population. Le bourg de Dunwick, la propriété de lord Huntingfield, avait été depuis longtemps submergé par la mer; Old Sarum, qui appartenait à lord Camelford et envoyait deux députés, était un monticule sablonneux d'où les habitants et les maisons avaient totalement disparu; Gatton et Saint-Michel ne comptaient que 7 électeurs;

Tavistock en avait 10 : dans le comté de Bute, il y avait 21 électeurs, dont un seul résident qui se présentait et se nommait lui-même : Beeralston, propriété de lord Beverley, avait une seule maison, et Castlerising, en avait deux (1). D'autre part, de grandes villes telles que Manchester, Leeds, Birmingham, Wolverhampton, etc., n'avaient point de représentants. En 1793, la Société des Amis du Peuple déclarait que 70 membres étaient nommés par 35 localités dans lesquelles il n'y avait pas d'électeurs ; 90 membres par 46 bourgs comptant moins de 50 électeurs ; et 37 membres par 19 bourgs n'ayant pas plus de 100 électeurs. 240 députés — c'est-à-dire la moitié des représentants de l'Angleterre et du pays de Galles — étaient élus par des collèges dont aucun ne possédait 200 électeurs.

La corruption et les scandales notoires des élections dans ces bourgs pourris ont été trop souvent décrits pour qu'il soit nécessaire de les exposer longuement. Là où la nomination ne dépendait pas exclusivement d'un patron tout-puissant, les sièges étaient vendus au plus offrant enchérisseur, soit par la corporation municipale, soit par les bourgeois qualifiés (*freemen*) quand le vote appartenait à un petit corps indépendant d'électeurs. Il existait un marché ouvert pour ces transactions : les sièges à vendre étaient offerts par les agents des municipalités ou par des annonces publiques. Ils étaient achetés par le gouvernement, par les grands seigneurs pour leurs clients, par des spéculateurs, ou par de simples particuliers pour lesquels il n'existait aucun autre moyen d'entrer au Parlement (2).

Une nouvelle classe de candidats, qui apparut en

(1) V. *Parliamentary Return*, Sess. 1831-1832, n° 92 ; OLDFIELD, *Representative History*.

(2) Sir Samuel Romilly écrivait dans son journal en 1807 : « Tierney, qui conduit ces transactions pour le dernier ministère, m'assure qu'il ne

1761, contribua à élever considérablement le prix des sièges : c'étaient des individus riches et sans aucun scrupule, des coloniaux qui revenaient des Indes où ils avaient amassé de grosses fortunes et que l'on désignait sous le nom de Nababs (1). En 1768, la représentation de Ludgershall fut vendue pour £ 9.000 (225.000 francs); et, à cette époque, la compétition des *nababs* éleva le prix moyen des bourgs de £ 2.500 à £ 4.000 et £ 5.000. Jusqu'à la réforme de 1832, qui élargit le droit de vote, le siège de Hastings fut vendu régulièrement par la corporation pour la somme de £ 6.000. Dans les bourgs où les *freemen* étaient appelés à voter, ils formaient des associations comprenant la majorité des électeurs et se partageaient le prix obtenu. En 1771, la franchise fut enlevée à 81 électeurs de New Shoreham qui avaient constitué un club, appelé le « *Christian Club* », lequel avait pour objet de vendre le bourg au plus offrant enchérisseur et de diviser le butin entre ses membres. Ailleurs, dans les villes plus

peut trouver de sièges disponibles. Après un Parlement qui n'a guère vécu plus de quatre mois, on devait supposer naturellement que les sièges qui sont vendus régulièrement par leurs propriétaires seraient à très bon marché; cependant, ils sont maintenant vendus en fait à des prix beaucoup plus hauts qu'il n'a jamais été donné pour eux précédemment. Tierney me dit qu'il a offert £ 10.000 pour les deux sièges de lord Abingdon, dont les représentants de ses créanciers cherchent à tirer le meilleur parti, et qu'il a essuyé un refus. 6.000 livres et 5.500 livres ont été données pour certains sièges, sans aucune stipulation quant au temps, ou contre l'éventualité d'une prompte dissolution en cas de mort du roi ou de changement de ministère. La vérité est que les nouveaux ministres ont acheté tous les sièges disponibles à n'importe quel prix. Entre autres, sir C.-H., le grand spéculateur en bourgs, a vendu aux ministres tout ce qu'il avait. Avec quel argent tout ceci est fait, je l'ignore, mais on suppose que le roi, qui a grandement à cœur de maintenir ce nouveau ministère de son choix, a avancé une somme considérable de sa bourse particulière. » (ROMILLY's *Life*, II, p. 122.)

(1) Lord Chatham disait d'eux : « Sans relations, sans aucun intérêt naturel dans notre sol, les importateurs d'or étranger ont pénétré de force dans le Parlement à l'aide d'un torrent de corruption auquel aucune fortune privée héréditaire ne pourrait résister. »

importantes, les électeurs, en plus grand nombre, devaient être achetés individuellement. A Northampton, dans une élection qui fut vivement contestée, la lutte coûta, dit-on, à chaque candidat, £ 30.000 (750.000 francs); l'on assura même que lord Spencer y dépensa l'incroyable somme de £ 70.000 (1.750.000 fr.)

Enfin, dans les grands centres, dans les villes manufacturières ou dans les ports maritimes, la majorité des électeurs était formée de petits employés des douanes ou de l'excise entièrement sous la dépendance du gouvernement qui disposait de l'élection en faveur des candidats ministériels. Les réclamations contre ces derniers abus devinrent si pressantes et si vives que les fonctionnaires des régies financières furent enfin privés du droit de vote en 1782, sous le ministère de lord Rockingham, qui déclara lui-même que 70 élections dépendaient du vote de ces agents, et que 11.500 employés des douanes et de l'excise étaient électeurs.

Dans les comtés, où, comme on l'a vu, le droit de vote appartenait à tous les *freeholders* ayant un revenu de 40 shillings, la corruption était moindre. Mais l'élection n'en était guère plus libre. L'influence locale de la grande noblesse territoriale, qui exerçait encore une sorte de domination féodale, était prépondérante dans les élections de la plupart des comtés. Les grands lords y étaient tout-puissants par leur descendance illustre, par leurs vastes possessions, par leurs relations ou les grandes charges dont ils étaient revêtus; et ils faisaient désigner pour représentants du comté des membres de leur famille ou des hommes possédant leur confiance et leur faveur. La rivalité des grandes familles qui se disputaient un siège amenait parfois des luttes électorales qui étaient comme des guerres entre de petits États. Il fallait des fortunes princières

pour en supporter les dépenses extravagantes (1).

Tels étaient les vices et les hontes d'un système électoral qui resta en vigueur jusqu'en 1832. La vénalité n'était pas moindre chez les élus. Si les mandats de représentants étaient recherchés avec tant d'avidité et à si haut prix, ce n'était que pour en trafiquer. Ce que l'on avait acheté, on était tout prêt à le revendre, et à donner des votes complaisants au gouvernement contre des pairies, des titres de baronnets ou d'autres dignités, des places, des pensions, — ou, pour les besogneux, de l'argent comptant. « Les nombreux emplois, plus ou moins rémunérés, qui sont maintenant détenus par des membres du Parlement, disait lord Rockingham, agissent comme des primes dans une loterie. Un homme intéressé achète un siège d'après le même principe qu'un autre achète un billet de loterie. La valeur du billet dépend du nombre des numéros primés dans la roue. » Dans le premier Parlement de Georges I[er] (1715), il n'y avait pas moins de 271 membres titulaires d'offices, de pensions ou de sinécures; le premier Parlement de Georges II (1727) en comptait 257. De nombreux statuts furent votés successivement pour exclure de la Chambre des Communes diverses catégories de membres occupant des fonctions publiques ou recevant des pensions; et au commencement du règne de Georges IV (1820) il n'y restait plus que 87 fonctionnaires civils. Ce nombre fut encore réduit après la réforme parlementaire; en 1833 la Chambre renfermait seulement 60 titulaires de fonctions publiques et 83 officiers de l'armée ou de la marine.

Mais d'autres moyens d'influence, d'autres expédients, plus grossiers que des places ou des pensions,

(1) En 1807 les dépenses de lord Minton et de M. Lascelles, qui se disputaient une élection dans le comté d'York, s'élevèrent à £ 200.000 (5 millions de francs).

étaient employés par la Couronne pour corrompre l'indépendance du Parlement. Les votes de ses membres étaient achetés à prix d'argent, et ces transactions avilissantes furent une pratique constante et régulière sous le ministère de Walpole, qui s'assura ainsi une majorité docile pendant toute la durée de sa longue administration. Le même système de corruption fut continué et développé sous Georges III. Horace Walpole rapporte dans ses Mémoires qu'en décembre 1762 les achats de votes se firent sur une vaste échelle afin de soutenir le ministère de lord Bute dans ses négociations pour la paix. « Un bureau, dit-il, fut ouvert à la caisse de la Trésorerie (*Pay Office*) où les députés affluèrent et reçurent en billets de banque les gages de leur vénalité (« qui descendaient parfois aussi bas que la misérable somme de £ 200 ») en échange de leurs votes en faveur du traité. £ 25.000, comme l'avoua plus tard Martin, le Secrétaire de la Trésorerie, furent payées dans une seule matinée, et en moins de quinze jours une vaste majorité fut achetée pour approuver la paix (1).

Il existait encore d'autres instruments de corruption : les fournitures, les emprunts, les loteries, avec lesquels on enrichissait les députés amis par la distribution de parts ou de souscriptions privilégiées que les bénéficiaires réalisaient immédiatement avec profit. On dit que la prime des emprunts faits en 1763 et en 1781 s'éleva à 11 p. 100 le jour même de l'émission; et l'on raconte que la moitié de ce dernier emprunt, dont le montant était de 12 millions de livres (300 millions de francs), avait été souscrit d'avance par des membres de la Chambre des Communes. Fox calcula que le gain réalisé devait s'élever à £ 900.000

(1) WALPOLE'S *Memories, Georg. III*, I, p. 199.

(22.500.000 francs), et lord Rockingham dit que l'emprunt fut fait uniquement dans le but de corrompre le Parlement pour l'amener à soutenir une guerre malfaisante, impolitique et ruineuse (1).

En rapportant ici ces quelques exemples, pris parmi d'innombrables faits de corruption et de vénalité, nous avons voulu montrer ce que pouvait être, dans de semblables conditions, l'indépendance d'un Parlement auquel la Constitution donnait la direction suprême des affaires publiques, et qui — en fait comme en droit — disposait des destinées politiques du peuple anglais. La Révolution de 1688 avait abattu la monarchie absolue et mis fin à l'ancien régime. Mais, bien que ses prérogatives eussent été considérablement réduites ou limitées, la Couronne n'en exerça pas moins une influence prépondérante. Son autorité devint souveraine sous Georges III qui fut un monarque presque absolu. « Tous ses ordres étaient péremptoires; Louis le Grand lui-même n'aurait pu être plus royal; il jouissait de la conscience de son pouvoir et se sentait roi jusqu'au bout des ongles (2). » La représentation populaire n'était qu'une fiction ou une moquerie; l'opposition du Parlement qu'une vaine forme. Tout pliait devant la volonté du roi. « Les ministres étaient littéralement à genoux devant lui »; et la Constitution de l'Angleterre, défigurée par la corruption et la vénalité, n'était que la caricature du régime parlementaire. « De tous les instruments ingénieux du despotisme, a écrit Sydney Smith, je recommande surtout une assemblée populaire où la majorité est payée et achetée, et où quelques hommes hardis et distingués viennent par leurs braves discours persuader au peuple qu'il est libre (3). »

(1) La guerre contre les colonies d'Amérique.
(2) Erskine May, I, p. 50.
(3) *Memoirs*, II, 214.

Devant des mœurs politiques aussi dégradées, l'opinion publique restait indifférente : la société était aussi corrompue que le gouvernement (1). La presse, à la solde des partis rivaux, débordait d'injures grossières et ne publiait que des libelles diffamatoires ou calomnieux.

Ce qui tempérait ce gouvernement absolu, — ce qui prêtait encore quelque éclat au régime parlementaire, faussé et défiguré comme nous venons de le dire, c'était la liberté de discussion restée entière dans les deux Chambres, et l'existence dans leur sein d'une opposition plus ou moins nombreuse qui, visant la conquête du pouvoir, harcelait sans cesse les ministres par ses demandes d'explications ou ses propositions, dénonçant les moindres abus, les moindres irrégularités.

La division du Parlement en deux grands partis — les whigs et les torys — remonterait, d'après Hallam, à la fin du règne de Charles II, au temps du bill d'exclusion. Les deux partis, dit-il, étaient d'accord pour le maintien de la Constitution : « Un partisan de la monarchie illimitée n'était pas un tory, et un whig n'était pas un républicain. Mais ils différaient principalement en ceci : pour un tory la Constitution était un point ultime au delà duquel il ne regardait jamais et qu'il jugeait impossible de dépasser; tandis qu'un whig considérait toutes les formes de gouvernement comme subordonnées au bien public, et, par conséquent, susceptibles d'être changées quand elles cessaient de remplir cet objet. Dans ces limites, le whig avait une

(1) « Les hommes du plus haut rang se livraient à l'ivrognerie, au jeu et à la débauche; le clergé était indifférent à la religion; les classes moyennes étaient grossières, ignorantes et sensuelles; et les basses classes, négligées et abruties par la pauvreté et le mauvais exemple. Les goûts et les habitudes du siècle étaient vils; son niveau moral et intellectuel très bas. » (Erskine May, I, p. 50.)

tendance naturelle, le tory une aversion, pour tout progrès politique. L'un aimait à discourir sur les libertés et les droits des hommes, l'autre sur les maux de la sédition et les droits des rois. L'un faisait son soin particulier des privilèges du sujet, l'autre des prérogatives de la Couronne. De là il semblait vraisemblable que, par passion ou selon les circonstances, le tory pourrait aider à établir le despotisme, le whig à renverser la monarchie. Le premier était généralement hostile à la liberté de la presse et à la liberté de penser — spécialement en religion; — le second était leur ami (1) ».

Ces distinctions devinrent surtout apparentes après la Révolution et l'acte de 1701 qui régla la succession au trône. « Les torys furent les ardents soutiens de l'Église établie à laquelle ils cherchèrent à donner toute la prééminence et tout le pouvoir qu'ils purent. Pour l'Église, ils sacrifièrent leur loyalisme (aux Stuarts); pour elle, ils furent toujours prêts à persécuter les catholiques, et, si les temps ne permettaient pas cette persécution, à réprimer ou à combattre les non-conformistes. Ils ne vinrent qu'avec répugnance à la tolérance que les whigs soutenaient comme l'une des grandes conquêtes de la Révolution. Encore, une prédilection pour l'aristocratie territoriale et pour un gouvernement exercé sous son influence, une jalousie des hommes nouveaux, des intérêts du commerce, du peuple, ne manquaient jamais de caractériser le vrai tory. On a souvent parlé des whigs comme d'un parti aristocratique. La majorité du *peerage* appartint, il est vrai, à ce parti depuis la Révolution jusqu'à la mort de Georges II. Mais ce fut seulement une circonstance dans laquelle il faut distinguer entre le parti et le

(1) *Constitutional History*, p. 531.

principe. La tendance naturelle de l'aristocratie l'inclinait vers la Couronne, mais — sauf pendant la plus grande partie du règne d'Anne — la Couronne fut avec le parti whig (1). »

Ni les whigs ni les torys ne furent toujours guidés par les principes que nous venons d'exposer. Ni les uns ni les autres ne conservèrent le caractère original du parti qu'ils représentaient. Et, suivant les circonstances, l'esprit de faction, les rancunes, les préjugés, — par-dessus tout, la soif du pouvoir, qu'il s'âgît de le garder ou de l'obtenir, — les amenèrent fréquemment à changer leurs vues, et firent souvent emprunter par un parti le langage et les sentiments de l'autre.

Les whigs, qui avaient été les principaux artisans de la Révolution de 1688, ne recueillirent pas immédiatement les fruits de leur victoire. Guillaume III réunit dans son premier ministère les leaders des deux partis. Le Parlement élu en 1690 était tory, et ce ne fut qu'en 1695 que commença l'ascendant politique des whigs. En 1710, la reine Anne, soustraite à l'influence de Marlborough et cédant à son inclination naturelle, nomma un ministère tory qui resta au pouvoir jusqu'à sa mort. Mais à l'accession de Georges Ier en 1715, le ministère de Townshend fut le premier d'une longue série de cabinets whigs qui, sans interruption, gouvernèrent l'Angleterre pendant un demi-siècle. Georges III s'appliqua à briser la puissance des partis et à secouer le joug de l'aristocratie whig. Cependant, en 1783, une coalition scandaleuse se fit entre les whigs et les torys, et le ministère imposé au roi par la coalition ne fut renversé que l'année suivante, quand de nouvelles élections assurèrent le triomphe de William Pitt qui prit alors le pouvoir et le conserva pendant

(1) *Ibid.*, p. 532.

dix-sept années consécutives. Les torys s'attachèrent fermement à ce grand ministre. Le parti tory gouverna encore l'Angleterre pendant les guerres contre Napoléon Ier, et les whigs ne revinrent au pouvoir qu'en 1830.

Nous en aurons fini avec l'organisation parlementaire quand nous aurons mentionné les dispositions légales qui limitaient la durée de chaque Parlement. Jusqu'à la Révolution aucune loi ne fixait un terme à cette durée. L'acte de 1641 (1) prescrivait seulement que le Parlement devait être réuni au moins une fois tous les trois ans. Mais le roi pouvait retenir le même Parlement aussi longtemps qu'il lui plaisait, s'il le trouvait favorable à ses vues. Et cela arriva sous Charles II qui conserva son second Parlement pendant près de dix-huit ans. L'un des premiers soins des réformateurs après la Révolution fut de limiter l'exercice de cette prérogative. Sans revenir à l'antique système des Parlements annuels, on jugea qu'un terme de trois ans serait suffisant pour assurer le contrôle des électeurs sur leurs représentants. Un premier bill présenté en décembre 1689 ne put aboutir; un second, voté par les deux Chambres en 1693, échoua encore devant le veto royal. Et ce ne fut qu'en novembre 1694 que Guillaume III donna enfin son assentiment à l'acte « *triennal* » qui disposait que tout Parlement verrait ses pouvoirs cesser à l'expiration de la troisième année après son élection.

En 1716, après l'avénement de Georges Ier, les whigs revenus au pouvoir, et n'osant affronter les nouvelles élections qui devaient avoir lieu au commencement de 1718, résolurent de prolonger de quatre années la durée du Parlement existant. Ils firent abroger l'acte

(1) V. Liv. I, chap. vi, p. 410.

triennal et lui substituèrent l'acte *septennal* en vertu duquel les députés sont nommés pour sept ans. Depuis lors aucun changement n'a été apporté à cet acte septennal. Et, malgré les réclamations faites à diverses époques — notamment en 1742 et en 1780, pour obtenir des Parlements annuels, — la durée maximum, rarement atteinte (1), de chaque Parlement est restée formellement limitée à sept années.

III. — Les Guerres.

L'une des conséquences de la Révolution et du changement de souverains qu'elle effectua fut d'entraîner l'Angleterre dans une série de guerres continentales qui, pendant plus d'un siècle, allaient lui imposer de lourds sacrifices de tout genre. Les princes des maisons d'Orange et de Brunswick, qu'elle choisit pour la gouverner, avaient sur le continent des alliances et des intérêts pour la défense desquels ils usèrent largement de la puissance et des ressources de la nation anglaise.

Dès son avènement, Guillaume III engagea contre Louis XIV une guerre de huit ans, au cours de laquelle il eut à lutter contre le mécontentement public et l'impopularité des mesures adoptées pour couvrir le coût des hostilités qui s'éleva à plus de 32 millions de livres (800 millions de francs). Afin de réunir cette somme — énorme pour l'époque, — il fallut augmenter les impôts ordinaires et créer de nombreuses taxes nouvelles qui suscitèrent une vive irritation contre le gouvernement. A son accession, les revenus publics

(1) Trois fois seulement, depuis le commencement du XIX[e] siècle, un Parlement a tenu sept sessions.

étaient estimés à £ 1.600.000 en moyenne et n'excédaient pas £ 2.000.000 : douze ans après, en 1700, ils avaient plus que doublé et s'élevaient à £ 4.343.787. On dut contracter, en outre, à des taux très élevés, de nombreux emprunts qui furent l'origine de la dette actuelle : à la mort de Guillaume III leur montant représentait, d'après Sinclair, une somme totale de £ 16.594.702 (plus de 400 millions de francs) (1).

La nation supportait ces charges avec la plus grande répugnance. Après la conclusion de la paix de Ryswick (1697), anxieux de diminuer les dépenses publiques — et hostile au maintien d'une force armée permanente dont le souverain pourrait user pour établir un gouvernement absolu, — le Parlement se hâta, dès janvier 1698, de ramener l'armée à un effectif de 10.000 hommes. En décembre elle fut réduite à 7.000 hommes, et en mars 1699 Guillaume fut obligé de licencier sa garde hollandaise. L'existence d'une force militaire permanente en temps de paix apparaissait comme un danger pour les libertés publiques. L'usage que Cromwell avait fait de l'armée n'était pas étranger à ce sentiment qui subsista si longtemps dans l'esprit de la nation. Aussi, pour se garantir contre un pareil danger, l'un des premiers actes du Parlement, après la Révolution, avait-il été de voter une loi (*mutiny act*) punissant la désobéissance des soldats contre laquelle les tribunaux ordinaires ne pouvaient prononcer aucune peine. Cette loi, toujours votée depuis lors pour de courtes périodes ne dépassant pas douze mois, assure le contrôle du Parlement sur l'armée, car le roi n'aurait aucun moyen de maintenir la discipline, aucune cour martiale ne pourrait fonctionner, si elle n'était pas renouvelée chaque année. Le vote

(1) *Hist. of the Revenue*, I, p. 426.

annuel des crédits nécessaires pour l'entretien de l'armée était un autre moyen de limiter l'importance des forces militaires à la disposition du souverain.

Mais la nation eut à peine le temps de respirer. Quatre ans après la paix de Ryswick, Guillaume avait reformé la Grande Alliance contre la France, et la guerre de la succession d'Espagne, préparée par lui, commença immédiatement après sa mort (1702). Elle devait durer onze années pendant lesquelles — sans atteindre les mêmes proportions qu'en France — l'épuisement de toutes les ressources publiques et la misère qui s'ensuivit firent payer chèrement au peuple anglais la gloire militaire que lui valurent les victoires de Marlborough. « Cinquante millions de dette et six millions de taxes, s'écriait Swift dans l'un de ses pamphlets; la Grande Alliance a été notre ruine. » En 1714, à la mort de la reine Anne la dette nationale s'élevait à £ 54 millions (1,350 millions de francs), et les charges annuelles de cette dette dépassaient trois millions de livres. Pendant l'année 1711 les dépenses publiques avaient atteint la somme de £ 15.000.000, et les remboursements d'emprunts contractés en anticipation des revenus portèrent ce chiffre à près de 20 millions de livres (1)

Le règne de Georges Ier ne vit pas de grandes guerres. Toutefois, de 1718 à 1721, pour des intérêts concernant son électorat de Hanovre, l'Angleterre fut entraînée à des hostilités contre la Suède et l'Espagne : les dépenses militaires de cette guerre ont été évaluées à £ 4.547.324. Elle jouit ensuite d'une longue période de calme et de prospérité matérielle pendant le ministère de Walpole, qui résista à toutes les pressions de la Cour

(1) V. *Parliamentary Return (of* 1869) *relating to public income and expenditure of the United Kingdom from the Revolution down to* 1868. Part. 1, p. 45.

et de l'opposition et s'attacha résolument au maintien de la paix. « Les circonstances les plus pernicieuses pour ce pays, disait-il, sont celles d'une guerre : car nous ne pouvons que perdre pendant qu'elle dure, et notre profit ne peut être bien grand quand elle prend fin. » Cependant, en 1739, les passions populaires — surexcitées par divers incidents relatifs au commerce maritime avec l'Amérique du Sud et à l'exercice du droit de visite que l'Espagne s'arrogeait sur les navires anglais — réclamaient à grands cris une déclaration de guerre contre cette puissance. Après une longue résistance — et pour garder le pouvoir qu'il ne voulait pas abandonner, — Walpole dut céder devant les violentes attaques de l'opposition. Mais, comme il l'avait prévu, les hostilités engagées contre l'Espagne amenèrent la rupture de l'alliance française au moment même où l'ouverture de la succession d'Autriche allait mettre toute l'Europe en feu.

En 1741 l'Angleterre s'allia étroitement avec Marie-Thérèse pour le maintien de la Pragmatique Sanction : un subside de £ 300.000 lui fut voté. L'année suivante ce subside fut porté à £ 500.000, et 16.000 hommes furent envoyés en Flandre. Les crédits votés pour la guerre pendant cette session dépassèrent 5 millions de livres. On prit à la solde de l'Angleterre 6.000 Hessiens pour renforcer les troupes envoyées en Flandre. Mais la proposition de louer encore 16.000 Hanovriens — sujets du roi — souleva une tempête de récriminations dans le Parlement (1). Le recrutement de ces 16.000 hommes

(1) On jugera de la violence des débats qui eurent lieu à cette occasion par ce passage d'un discours de Pitt : « Il est maintenant trop évident que ce grand, ce puissant, ce formidable royaume est considéré seulement comme une province d'un méprisable électorat, et qu'en vertu d'un plan formé depuis longtemps et invariablement poursuivi, ces troupes ne sont louées que pour drainer l'or de cette malheureuse nation. »

devait coûter £ 160.000, et leur entretien, d'août 1742 à décembre 1743, £ 657.000. La mesure fut néanmoins adoptée; et l'emploi de soldats mercenaires, bien que combattu encore avec passion et violence dans les deux Chambres et dans de nombreux pamphlets, fut continué pendant toute la guerre (1). Le subside à Marie-Thérèse fut maintenu également, et un autre de £ 200.000 fut alloué au roi de Sardaigne. Bientôt après, la plupart des princes allemands — notamment, les électeurs de Saxe, de Cologne et de Mayence — furent aussi subventionnés. Désormais l'or anglais interviendra dans toutes les luttes du continent, et les divers États de l'Europe deviendront tour à tour les pensionnés de l'Angleterre.

Les crédits votés pour la guerre en novembre 1742 s'élevèrent à £ 6.000.000, et les forces à entretenir pendant l'année comprenaient :

40.000 marins,
11.000 soldats de marine,
16.000 hommes en Flandre,
23.000 hommes dans le royaume.

En 1744, les crédits atteignirent dix millions de livres. Et ce fut seulement en 1748 que prit fin cette guerre désastreuse qui avait épuisé toutes les ressources de l'Angleterre : elle lui avait coûté plus d'un milliard de francs (£ 43.000.000). La Dette avait monté au chiffre de £ 77.500.000 dont le service entraînait une charge annuelle de £ 3.200.000.

Les huit années de paix qui suivirent n'amenèrent qu'une faible réduction dans le montant de cette dette, et la guerre de Sept ans, qui éclata en 1756, allait la

(1) En 1746, l'Angleterre avait à sa solde 18.000 Hanovriens, et l'année suivante le nombre en fut porté à 22.000.

grossir considérablement. Lors du traité de Paris en 1762, elle s'élevait à £ 146.000.000 en capital et à £ 4.840.821 en intérêt (1).

Il nous reste à enregistrer les résultats financiers des deux guerres les plus mémorables que l'Angleterre ait soutenues au cours de sa longue existence.

La lutte funeste contre ses colonies d'Amérique (1775-1783) — entreprise et poursuivie par Georges III avec un entêtement farouche — lui coûta plus de trois milliards de francs et la perte de vastes et riches territoires. En 1785, la Dette publique s'élevait à £ 245.586.000 en capital et à tout près de dix millions de livres (£ 9.664.541) en intérêt (2). Pendant cette même année les dépenses totales furent de £ 25.832.057, dont £ 15.000.000 (375 millions de francs) pour l'armée et la marine.

Mais tous ces chiffres pâlissent devant les totaux formidables que nous trouvons à la fin des guerres de la Révolution et de l'Empire qui, de 1793 à 1815, ne furent interrompues que durant quelques mois après la paix d'Amiens (1802). Les dépenses militaires extraordinaires pendant cette lutte de vingt-trois ans dépassèrent 20 milliards de francs (£ 831.000.000) (3). Si l'on y ajoute les charges, durant cette période, des énormes emprunts de guerre qu'il fallait contracter chaque année, charges que l'on a estimées à £ 270.000.000 (4), on arrive à un total de 27 milliards de francs (£ 1.080.000.000).

L'effort financier demandé à un peuple, dont la population ne dépassait pas 10 millions d'hommes en 1800, paraît invraisemblable. Cependant plus de la

(1) V. Sinclair, *Hist. of the Revenue*, I, p. 465.
(2) V. *Parliamentary Return*, 1869, Part II, p. 305.
(5) *Ibid.*, Part II, p. 708.
(4) V. Wilson, *The national Budget*, p. 47.

moitié de ces énormes dépenses fut couverte par des impôts et des taxes de toute nature que nous étudierons ailleurs; pour le reste on eut recours à l'emprunt. La différence entre le montant nominal de la Dette, au commencement de la guerre et à sa fin, est de £ 621.376.000. En 1815, la dette du Royaume-Uni s'élevait à £ 861.039.049; la charge annuelle pour intérêt, etc., était de £ 32.645.618 (1).

La puissance du crédit public qui permit à l'Angleterre de soutenir cette lutte gigantesque resta toujours une énigme pour Napoléon Ier. D'après Ouvrard, il ne connaissait d'autres sources de revenu public que la fiscalité et la conquête. « Il paraît bien que le crédit fut toujours pour l'Empereur un objet de défiance, une sorte d'abstraction dont on vantait trop, à son sens, les applications pratiques. Les merveilles que l'on prétendait tirer du crédit public, surtout, lui semblaient être des rêves d'idéologue ou des idées creuses d'économiste. En face des emprunts que contractait l'Angleterre pour le combattre, il crut toujours à la chute imminente de son irréductible ennemi. C'est pourquoi il ne se lassait pas de faire annoncer dans le *Moniteur* la banqueroute prochaine et inévitable d'un pays chargé de tant d'emprunts (2). »

Nous empruntons encore au Rapport parlementaire publié en 1869 les chiffres suivants qui résument les dépenses encourues du fait des guerres entreprises par l'Angleterre de 1688 à 1715. Pour évaluer le coût de chaque guerre, on a suivi la méthode adoptée par Sinclair, et l'on a déduit du montant total des dépenses militaires afférentes à chaque période le coût moyen annuel de l'entretien de l'armée et de la flotte sur le pied de paix.

(1) V. *Parliamentary Return*, 1869, Part II, pp. 306 et 307.
(2) André Liesse, *Portraits de Financiers*, Alcan, 1908, p. 45.

1688-1697.	— Guerres en Irlande et contre la France, etc. . . . . £	32.643.764
1702-1713.	— Guerre de la Succession d'Espagne.	50.684.956
1718-1721.	— Guerre avec l'Espagne. . . .	4.547.32
1739-1748.	— Guerres avec l'Espagne (droit de visite) et pour la succession d'Autriche.	43.655.192
1756-1763.	— Guerre de Sept ans.	82.623.738
1776-1785.	— Guerre de l'Indépendance des États-Unis d'Amérique. .	97.599.496
1793-1815.	— Guerre avec la France. . . .	831.446.449
	Total. . . . . . . £	1.143.200.919 (1)

Cette somme de 29 milliards de francs environ ne représente pas toute l'étendue des charges militaires extraordinaires supportées par la nation pendant les soixante-seize années de guerre que l'on compte dans cette période de cent vingt-sept ans. Il y faudrait ajouter tout au moins le montant des pensions et des demi-soldes que l'on avait à payer à l'expiration des guerres, ainsi que les charges annuelles des emprunts contractés pendant ces guerres. Aussi ne saurait-on s'étonner de voir le budget de la Grande-Bretagne, qui ne dépassait pas 2 millions de livres à l'époque de la Révolution, atteindre en 1815 une somme de 70 millions (1 milliard 750 millions de francs) demandée presque exclusivement à l'impôt.

IV. — Les Finances.

Les mesures, constitutionnelles ou organiques, adoptées dans les années qui suivirent la Révolution, marquent le commencement d'une période nouvelle

(1) *Parliamentary Return*, 1869, Part II, pp. 707, 708.

pour les finances publiques, dont le Parlement va désormais assumer la conduite et le contrôle. Ce contrôle, assez illusoire encore pendant la plus grande partie du XVIIIe siècle, deviendra de plus en plus efficace quand les ministres seront liés, pour l'emploi des deniers publics, par les votes de détail des Chambres, et astreints à se conformer à la spécialité des crédits qui leur seront alloués.

Jusqu'à la Révolution aucune restriction n'avait été mise à la libre disposition par le souverain des sommes reconnues nécessaires pour le service public. Au commencement de chaque règne, le Parlement avait coutume d'accorder au roi les revenus ordinaires de la Couronne, dont le montant était estimé suffisant pour pourvoir, en temps de paix, à ses dépenses personnelles, à celles de la maison royale et du gouvernement civil, ainsi qu'à la défense de l'État. Ces revenus ordinaires étaient dérivés : 1° des revenus héréditaires de la Couronne elle-même; 2° du produit des taxes votées au roi pour toute la durée de sa vie. Les revenus héréditaires se composaient des restes des biens de la Couronne, des droits féodaux, du produit de la poste et des licences sur le vin, et — après l'abandon par Charles II, en 1660, des tenures féodales — de la moitié des droits d'excise. En cas de guerre, ou pour des événements imprévus qui nécessitaient des dépenses extraordinaires, des ressources spéciales étaient mises à la disposition du souverain (1).

(1) C'est à l'occasion d'un vote de cette nature que l'on trouve en 1665 la première application du principe d' « appropriation » des crédits aux services pour lesquels ils sont votés. Comme nous l'avons dit dans un chapitre précédent (p. 458), une clause du bill accordant un subside pour la guerre avec la Hollande spécifiait que l'argent voté ne pourrait être dépensé que pour la guerre. Les commissaires nommés pour l'examen des comptes relevèrent de nombreux détournements, et il fut constaté que plus de 400.000 livres avaient passé dans la cassette particulière du roi. (V. Lord CLARENDON's *Life*, III, 131; PEPYS' *Diary*, sept., 23rd, and déc. 12th 1666.)

Peu après la Révolution, — le 25 avril 1689, — les Communes décidèrent que, sur le revenu de £ 1.200.000 attribué à Guillaume III, et qui était égal à celui alloué à Charles II et à Jacques II, une somme de £ 600.000 serait affectée aux dépenses de la Couronne et du gouvernement civil; le reste était destiné aux services de l'armée et de la marine. Mais le premier acte consacrant la création d'une « liste civile » séparée est celui de 1697 (après la paix de Ryswick) qui, « en reconnaissance des grandes choses que Sa Majesté a faites pour ces royaumes », lui accorde une annuité de £ 700.000 pour le service de sa maison et de sa famille et pour « ses autres besoins et dépenses nécessaires ». Ces autres dépenses comprenaient les pensions et dotations particulières ainsi que les salaires et traitements de la plupart des fonctionnaires civils (Ministres, Juges, Ambassadeurs, etc.). Les revenus assignés pour fournir cette Liste civile de £ 700.000 étaient : 1° les revenus héréditaires de la Couronne que nous avons spécifiés ci-dessus; 2° la moitié des droits d'excise (l'autre moitié faisant partie du revenu héréditaire); 3° le produit d'un droit additionnel de « tonnage et poundage » dénommé le nouveau subside. Si tous ces revenus dépassaient la somme de £ 700.000, l'emploi du surplus devait être réglé par le Parlement

La liste civile de la reine Anne et de Georges Ier fut également de £ 700.000. Mais ce revenu fut insuffisant pour défrayer les dépenses de ces deux souverains. Les dettes qu'ils contractèrent — l'un pour £ 1.200.000, l'autre pour £ 1.300.000 — furent payées au moyen d'emprunts votés par le Parlement et dont le service fut mis à la charge de la liste civile.

A l'avènement de Georges II, la liste civile fut élevée à £ 800.000, et il fut stipulé que si les revenus qui lui étaient affectés produisaient une somme

moindre, le Parlement comblerait le déficit : en cas d'excédent, le roi profiterait du surplus. C'est la première fois qu'un *minimum* était fixé. Et en 1746 le Parlement dut voter une somme de £ 456.000 pour compléter le produit des revenus héréditaires resté au-dessous du minimum annuel garanti.

Georges III, moyennant une dotation de £ 800.000 par an pour ses dépenses et celles du gouvernement civil, consentit à abandonner la jouissance des revenus héréditaires et des autres revenus (droits temporaires d'excise, subside de tonnage et poundage, etc.) précédemment affectés à l'entretien de la maison royale et « à l'honneur et dignité de la Couronne ». Ces revenus constituèrent dès lors un fonds commun (*Aggregate Fund*) sur lequel devaient être prélevées les charges des dettes de l'ancienne Liste civile, la nouvelle dotation de £ 800.000, et diverses annuités accordées à des membres de la maison royale. Plus tard, ce fonds commun fut absorbé dans le célèbre *Consolidated Fund*, créé en 1787, et où seront centralisés désormais tous les produits des principales branches du revenu de l'État. Le paiement des annuités de la Liste civile fut alors mis à la charge du nouveau fonds avec priorité sur toutes les autres charges de l'État, sauf celles de la Dette publique.

Malgré des augmentations de £ 100.000 en 1777, de £ 60.000 en 1803, et de £ 70.000 en 1812, la dotation de Georges III resta toujours au-dessous des charges de la Liste civile, grâce à la multiplication des places et des pensions, et aux dépenses secrètes dont le chiffre élevé accuse l'étendue de la corruption parlementaire pratiquée par le roi et ses ministres. Les dettes et les arriérés s'accumulaient et le gouvernement dut s'adresser maintes fois au Parlement pour les rembourser. Du commencement à la fin de son règne, les

sommes votées pour cet objet s'élevèrent au total à £ 3.398.000 (1). Il convient d'ajouter encore que le roi, en dehors de la dotation de la Liste civile, jouissait d'autres revenus indépendants du contrôle parlementaire. Il percevait une somme importante dérivée des droits « de la Couronne et d'Amirauté » (2), un droit de douane dénommé droit de 4 1/2 p. 100 (sur les produits de certaines îles des Antilles), et d'autres profits accidentels en Angleterre. Il jouissait des revenus héréditaires d'Écosse et d'une liste civile séparée pour l'Irlande. Il possédait les riches duchés de Cornouailles et de Lancastre. Avec ces additions à la liste civile, on a calculé que le revenu annuel de la Couronne s'élevait, au total, à un million de livres, sans tenir compte des revenus de l'électorat de Hanovre et de l'évêché d'Osnabrück.

En 1780, Edmond Burke proposa son fameux plan de « réforme économique » dans lequel, après avoir appelé l'attention sur la nature et l'excès des dépenses de la Liste civile, il demandait la réduction et la réunion des emplois, la diminution à £ 60.000 par an de la liste des pensions et leur paiement par la caisse du Trésor (3). Les propositions de Burke ne purent

(1)

En 1769	£	513.511	*Report*	£	2.391.904
1777		618.340	En 1804		591.842
1784		60.000	1805		10.458
1786		210.000	1814		218.857
1802		990.053	1816		185.000
A reporter.	£	2.391.904	*Total*	£	3.398.061

(2) Ces droits comprenaient le produit des épaves, les parts de prises (considérables en temps de guerre) et d'autres recettes accidentelles.

(3) Les économies proposées par Burke s'élevaient à £ 75.343, et il était dit que leur réalisation détacherait de l'influence de la Couronne neuf membres de la Chambre des Lords et trente de la Chambre des Communes. Le 6 avril suivant, cette dernière Chambre vota, sur la proposition de M. Dunning, les résolutions suivantes : 1° qu'il est nécessaire de déclarer que l'influence de la Couronne s'est accrue, qu'elle s'accroît encore, et qu'elle doit être diminuée; 2° qu'il est de la compé-

aboutir dans cette session ni dans la suivante : mais le ministère de Rockingham, qui arriva au pouvoir en 1782, réalisa une partie des réformes réclamées. Il fit voter une loi (1) qui supprimait beaucoup d'emplois inutiles, limitait les dépenses des fonds secrets, réduisait la liste des pensions, et fixait pour la première fois des règles pour l'établissement du budget de la Liste civile et pour un contrôle plus efficace des dépenses. Ces dépenses furent divisées et réparties en huit chapitres différents et devaient être acquittées dans l'ordre de ces chapitres. Un rapport présenté à la Chambre des Communes en 1786 fournit pour chaque classe — et pour chaque office particulier dans chaque classe — des prévisions de dépenses dont le résumé suivant indique le montant par classe :

	£	s.	d.
Classe 1. — Pensions et dotations de la famille royale	203.500	»	»
— 2. — Traitements du Lord Chancelier des juges et du « Speaker »	32.955	»	»
— 3. — Traitements des ministres résidents dans les Cours étrangères	70.852	2	10
— 4. — Mémoires des fournisseurs de la maison de Sa Majesté	147.200	»	»
— 5. — Domesticité	90.965	15	5
— 6. — Pensions	118.189	3	2
— 7. — Autres traitements à la charge de la Liste civile	81.440	»	1
— 8. — Traitements et pensions des Commissaires de la Trésorerie, etc.	13.822	»	»
Paiements imprévus	138.476	4	6
	897.400	6	»
Sans affectation	2.599	14	»
£	900.000	»	»

tence du Parlement d'examiner et de corriger les abus dans la dépense des revenus affectés à la Liste civile, aussi bien que dans toutes les autres branches du revenu public, toutes les fois qu'il lui semblera utile de le faire.

(1) 22 Geo. 3, c. 82.

Lors de l'avènement de Georges IV, le 20 janvier 1820, les revenus héréditaires de la Couronne en Angleterre et en Irlande ayant été mis entièrement à la disposition du Parlement, la Liste civile de ce souverain fut fixée à la somme de £ 1.057.000, savoir : £ 850.000 pour l'Angleterre et £ 207.000 pour l'Irlande. A cette somme venaient s'ajouter les revenus héréditaires d'Écosse (£ 109.000 en moyenne) et le produit de divers droits et profits accidentels (droits d'Amirauté, de 4 1/2 p. 100, etc.), soustraits au contrôle du Parlement : le montant de ces divers droits fut pendant les dix années du règne de £ 326.055, 6 *s.* 9 *d.*, soit une moyenne annuelle de £ 32.605. L'ensemble de tous ces revenus forme une somme de £ 1.198.605 qui représente la dotation annuelle dont jouit la Liste civile de Georges IV de 1820 à 1830.

Guillaume IV, en montant sur le trône en 1830, fit abandon de tous ces revenus supplémentaires, à l'exception de ceux des duchés de Cornouailles et de Lancastre. On déchargea alors la liste civile de toutes les dépenses du gouvernement de l'État qui, suivant les termes d'un rapport fait à la Chambre des Communes, « devaient être toujours à la connaissance et sous le contrôle du Parlement »; la Liste civile, dont le montant fut fixé à £ 510.000, ne devait plus supporter que les dépenses « affectant la dignité et le rang de la Couronne et le bien-être personnel de Leurs Majestés ».

Nous aurons l'occasion, dans le chapitre suivant, de revenir plus en détail sur les dépenses qui étaient mises à la charge de la Liste civile et sur les revenus destinés à l'alimenter. Mais le court exposé que nous venons de faire aura montré tous les inconvénients du système d'abonnement qui chargeait le souverain, moyennant une dotation fixe, de pourvoir à la presque

totalité des dépenses du gouvernement civil. Ces dépenses progressaient constamment avec l'augmentation de la population et le développement naturel des services publics : la Liste civile du roi, fixée au début de chaque règne, devenait avec le temps hors d'état de faire face aux charges nouvelles qui s'imposaient, et le Parlement devait voter d'autres ressources pour payer les dettes encourues. Après la création du fonds consolidé, la Liste civile fut soulagée d'un certain nombre de paiements ou d'annuités qui furent mis à la charge de ce fonds, sur lequel on imputa également les subventions que l'on devait accorder assez fréquemment pour assurer le fonctionnement de certains services publics de création récente ou ancienne.

Le contrôle exercé par le Parlement sur toutes ces dépenses était très précaire et rendu fort difficile par l'insuffisance et la confusion des comptes financiers. Le système de comptabilité en vigueur était encore imparfait et très compliqué : chaque taxe, chaque recette était mise à part et affectée par la loi à l'acquittement d'une dépense déterminée. Le produit des douanes, par exemple, était grevé de 74 affectations différentes qui nécessitaient autant de comptabilités distinctes. A la garantie de l'intérêt et du remboursement de chaque emprunt était assigné un impôt ou un droit déterminés, ce qui nécessitait encore des comptabilités séparées. Sous les règnes de Guillaume III et d'Anne, des commissions furent nommées par divers actes du Parlement pour l'examen et la vérification des comptes. Puis ces commissions disparurent pendant plus de soixante ans. Une loi de 1780 (20 Geo. III, c. 54) les rétablit, et, dans leur premier rapport, les commissaires nommés (*Commissioners of Public Accounts*) « adoptèrent, comme un principe de prudence politique, que tout impôt devait passer

sans délai des mains du contribuable dans les caisses du Trésor. Il ne devait pas être au pouvoir d'un receveur d'en retenir ou divertir quelque portion sous un prétexte quelconque ».

Cette règle, qui interdisait aux receveurs de conserver des sommes plus ou moins importantes entre leurs mains, les obligeait à verser au Trésor la totalité du revenu brut; elle n'a été d'ailleurs complètement observée que depuis 1854.

La plupart des améliorations apportées dans la tenue des comptes, aussi bien que dans l'administration financière, sont dues à l'action ou aux recommandations de ces commissaires des comptes. Ce sont eux qui réclamèrent la création du *Fonds consolidé* et la publication de comptes présentant l'ensemble des recettes et des dépenses publiques. Les comptes de finances annuels (*Annual Finance Accounts*), dont il existe une série ininterrompue depuis 1801 jusqu'à nos jours, ont été prescrits par une loi de 1802; ils donnent, avec les développements nécessaires, le détail du revenu public et des dépenses de la Grande-Bretagne et de l'Irlande.

On aura remarqué combien étaient légères, en dehors des sommes affectées aux dépenses personnelles du souverain et à celles de sa maison et de sa famille, les charges du gouvernement civil. C'est que la législation anglaise, jusqu'à une époque assez récente, laissait à la charge de Commissions locales ou de corporations beaucoup de dépenses qui sont acquittées d'ordinaire par les revenus généraux de l'État, — telles que celles de l'enseignement, des cultes, de l'assistance publique, de l'agriculture, etc. A l'exception de certaines constructions pour la création ou l'agrandissement des arsenaux et chantiers maritimes, ou pour les palais royaux, les finances nationales ne contribuent encore

aujourd'hui que dans des cas exceptionnels aux grands travaux pour routes, ports, phares, canaux, chemins de fer, ou pour l'érection d'édifices publics. Il faut ajouter que la plupart des employés à la perception des impôts et autres revenus, ainsi qu'un grand nombre de fonctionnaires, étaient rémunérés alors au moyen d'émoluments et d'épices (*fees*) dont le produit ne figurait pas dans les comptes présentés au Parlement. Le service, de plus en plus lourd, de la Dette et les dépenses militaires formaient la principale charge de l'État, et l'on a vu dans le paragraphe précédent ce que coûtèrent au budget national les guerres que l'Angleterre eut à soutenir de 1688 à 1815. Les mesures financières pour y faire face occupèrent la plus grande partie de l'activité du Parlement. On trouvera plus loin, dans des chapitres distincts, le détail des ressources qu'il dut créer à cet effet. Nous nous bornerons ici à quelques remarques d'ordre général sur les deux sources où il puisa sans relâche : l'impôt et l'emprunt.

Jusqu'à la Révolution de 1688 toutes les taxes n'avaient qu'un caractère temporaire; elles étaient votées par le Parlement pour une année, ou pour une période plus longue, suivant les cas. La taxe sur les cheminées (*Hearth money*), imposée en 1663, fut la première taxe permanente. Les taxes étaient alors données fréquemment, en cas d'urgente nécessité, comme garantie ou gage pour des avances ou des prêts sollicités « en anticipation de revenus ». Mais quand Guillaume III eut besoin d'emprunter des sommes énormes pour sa lutte continentale, la sécurité offerte par des taxes temporaires ne fut plus jugée suffisante et l'on dut rendre permanents beaucoup de droits annuels : par exemple, ceux sur la bière, le sel, le vélin et le papier, sur les maisons, le café, etc. La grande taxe

directe, la *Land-tax*, établie en 1692 et qui remplaça tous les anciens modes de taxation de la propriété, n'était toutefois votée que pour une année; ce n'est qu'en 1798 qu'elle fut rendue perpétuelle. C'est dans la même année (1798) que Pitt fit voter la première *Income-tax* qui fut également un impôt annuel, renouvelé chaque année (sauf de 1802 à 1803) jusqu'en 1815, date à laquelle elle fut abolie.

La nécessité de taxes permanentes devint encore plus absolue quand, au lieu d'engagements temporaires, on se mit à contracter des emprunts perpétuels, c'est-à-dire non remboursables. Il fallait assurer par des revenus certains et permanents le service de l'intérêt de ces emprunts, ou des annuités à long terme au moyen desquelles on se procura une partie des sommes dont on avait un besoin urgent. Nous dirons plus tard les formes multiples et les modes variés sous lesquels furent réalisés les nombreux emprunts qui contribuèrent à former l'énorme dette de plus de vingt milliards de francs en présence de laquelle se trouva l'Angleterre à la fin des guerres de l'Empire.

La réalisation de ces emprunts fut beaucoup facilitée par le concours que prêtèrent au gouvernement les grandes compagnies de commerce, au premier rang desquelles figure la Banque d'Angleterre. Fondée en 1694, tout son capital primitif — £ 1.200.000 — fut prêté à l'État à perpétuité moyennant un intérêt de 8 p. 100, et ce prêt fut l'origine de la Dette fondée (*Funded Debt*) (1). Quatre ans plus tard, ce fut le tour de la nouvelle Compagnie des Indes, qui, pour obtenir sa charte, avança au gouvernement, au même taux de 8 p. 100, la somme de 2 millions de livres, montant du

(1) Cette expression *funded* vient du mot *fund* qui impliquait alors les taxes ou "fonds" spéciaux mis à part pour le service des emprunts contractés.

capital souscrit par ses actionnaires. Puis, en 1702, ce prêt fut porté à £ 3.200.000 pour une prolongation de ladite charte. Les opérations de cette nature deviendront fréquentes dans la suite, notamment avec la Banque d'Angleterre qui, outre les nombreuses avances temporaires qu'elle faisait constamment, consentit encore plusieurs prêts perpétuels dont le total s'élevait en 1750 à £ 11.686.800. En voici le détail :

En 1694	£	1.200.000
1708		400.000
1716		500.000
1721		4.000.000
1727		1.750.000
1728		1.250.000
1742		1.600.000
1746		986.800
	£	11.686.800

Nous parlerons ailleurs des relations multiples qui s'établirent entre la Banque d'Angleterre et le gouvernement, et nous nous contenterons de mentionner ici les embarras dans lesquels elle se trouva en 1797, par suite des énormes avances qu'elle avait consenties au Trésor sur billets de l'Échiquier, indépendamment du capital de £ 11.686.800 prêté à perpétuité. Ces avances se montaient alors à £ 7.585.645 et son encaisse en monnaies et métaux précieux étant tombée à moins de £ 1.300.000, elle se vit dans l'impossibilité d'assurer le remboursement de ses propres billets. Le 3 mai 1797 le Parlement dut voter une loi qui l'autorisait à suspendre momentanément ses paiements en espèces. Elle ne les reprit que le 1er mai 1821, et le cours forcé voté en 1797 resta en vigueur pendant vingt-quatre ans.

Une autre grande Compagnie financière avait déjà

été précédemment la victime de ses engagements imprudents envers l'État. Nous faisons allusion à la Compagnie de la Mer du Sud, dont l'effondrement en 1721 provoqua des ruines et des scandales analogues à ceux qui, à la même époque, accompagnèrent la chute en France du système de Law. Fondée en 1710 pour absorber un grand nombre de dettes et d'arriérés du Trésor, elle avait, en 1714, avancé à l'État, qui lui servait un intérêt de 6 p. 100, la totalité de son capital (10 millions de livres). Deux ans plus tard cet intérêt fut réduit à 5 p. 100. En 1719 on offrit encore aux porteurs d'annuités de loteries, créées en 1710 pour trente-deux ans, de les convertir en actions de la Compagnie. Le résultat de cette opération fut d'élever son capital et la dette de l'État au chiffre de £ 11.747.000 portant intérêt à 5 p. 100. Enfin, en 1720, une loi fut votée pour autoriser la Compagnie de la Mer du Sud à consolider toutes les dettes flottantes publiques. Des annuités, rachetables ou non, pour un capital de £26.055.000, furent converties en actions de la Compagnie. Le capital total, pour lequel l'État devenait responsable, fut ainsi élevé à £ 37.802.000, dont £ 3.839.000 portant intérêt à 4 p. 100 et £ 33.963.000 à 5 p. 100. Mais les spéculations et les fraudes qui accompagnèrent cette opération, le jeu effréné qui se fit sur les actions, dont le prix monta à 900 et 1.000 p. 100, ne tardèrent pas à déterminer une réaction violente. Des ventes continues firent baisser les prix de 800 p. 100 en moins de trois semaines. La Compagnie, qui s'était engagée à payer au Trésor 7 millions de livres pour le privilège de cette conversion, ne put tenir cet engagement. Les directeurs et les principaux fonctionnaires furent arrêtés; ceux d'entre eux qui étaient membres du Parlement furent expulsés de la Chambre des Communes. La même mesure fut prise contre le Chancelier

de l'Échiquier, M. Aislabie, convaincu, avec son caissier et un autre secrétaire d'État, d'avoir participé dans les fraudes commises et d'en avoir tiré profit.

Nonobstant la grave atteinte portée au crédit public par les scandales de toutes ces transactions, leur résultat n'en fut pas moins un allégement sensible de la dette de l'État en capital et en intérêt. Quelques années après (en 1727), l'intérêt payable à la Compagnie de la Mer du Sud, qui avait cédé à la Banque d'Angleterre 4 millions de sa créance contre le Trésor, fut ramené de 5 à 4 p. 100.

Nous dirons plus tard (1) comment les charges de la Dette publique furent réduites de 4 p. 100 à 3 p. 100 par une série de conversions heureuses échelonnées de 1749 à 1755; mais il nous faut mentionner ici l'établissement du premier fonds d'amortissement (*Sinking-fund*) constitué en 1716, sur l'initiative de Robert Walpole, avec les ressources fournies par les opérations de conversion entreprises de concert avec la Compagnie de la Mer du Sud. Cette caisse d'amortissement ne remplit pas les espérances que l'on avait basées sur son fonctionnement; ses ressources furent vite détournées de leur destination et appliquées à l'acquittement d'une partie des dépenses publiques. En 1786, Pitt fit adopter un nouveau plan d'amortissement inspiré par le célèbre Dr Price. Son application, qui fut poursuivie jusqu'en 1829, donna lieu à de graves mécomptes et à des critiques justement méritées que nous expliquerons plus tard (2).

Il nous reste à faire mention de deux événements considérables qui s'accomplirent au cours de la période que nous passons ici en revue. L'union de l'Angle-

(1) V. plus loin, pp. 249-250.
(2) V. p. 257.

terre avec l'Écosse, en un seul royaume sous le nom de Grande-Bretagne, devint effective le 1er mai 1707; et, moins d'un siècle plus tard, en 1801, l'Irlande lui fut définitivement incorporée. Cette dernière réunion consacra l'unité législative des trois pays qui formèrent dès lors le Royaume-Uni (*United Kingdom*).

Les clauses de l'acte d'union du 22 juillet 1706 réalisèrent promptement l'unification financière de l'Angleterre et de l'Écosse; les droits de douane et d'excise devinrent uniformes dans les deux royaumes; l'impôt territorial (*Land-tax*) fut étendu à l'Écosse dont la quote-part fut fixée à £ 48.000 pour £ 2.000.000 en Angleterre; une somme de £ 398.000, destinée à l'amortissement de ses dettes, fut accordée à l'Écosse comme équivalent des droits de douanes et d'excise affectés au service de la dette publique anglaise. Depuis l'union, tous les comptes de finances enregistrent le produit total des revenus publics de la Grande-Bretagne sans aucune distinction entre l'Angleterre et l'Écosse.

Il n'en fut pas de même lors de la réunion de l'Irlande, qui continua à lever et centraliser ses anciens revenus et à pourvoir elle-même au service de sa dette. Ce n'est qu'en 1817 que ces revenus furent réunis avec ceux de la Grande-Bretagne et les deux dettes fusionnées sous le titre de *Consolidated National Debt*. L'Irlande conserva encore pendant quelque temps après 1817 des administrations séparées pour les douanes, l'excise, etc., ainsi que son ancien Échiquier. Et la législation fiscale n'est pas encore aujourd'hui uniforme dans les deux pays : l'Irlande est exempte des taxes directes dénommées *Land and Assessed taxes*, et de l'impôt sur les maisons (*Inhabited House Duty*); ce n'est que depuis 1853 qu'elle est assujettie à l'*Income-tax*.

CHAPITRE II

LES DÉPENSES PUBLIQUES

I. Charges annuelles de la Dette. — II. Liste civile. — III. Dépenses militaires. — IV. Services civils et divers. — V. Frais de perception et d'administration.

Depuis l'époque où le Parlement commença à exercer un contrôle effectif et systématique sur les finances publiques, les dépenses annuelles ont toujours fait l'objet de deux grandes divisions : une partie fixe, dite consolidée, pour les dépenses de nécessité permanente qui restent en dehors de la discussion du budget; et une partie variable, soumise à un vote annuel, pour les dépenses destinées aux *services*. Après l'établissement du Fonds consolidé en 1787, ces deux grandes divisions des dépenses publiques ont été désignées sous les noms de « charges du Fonds consolidé », et de « charges des crédits annuels » (*annual supply charges*). Les charges du Fonds consolidé se subdivisent ordinairement comme suit :

Charges annuelles de la Dette;
Liste civile;
Annuités et pensions;

Traitements et émoluments;
Cours de Justice;
Traitements diplomatiques et pensions;
Charges diverses.

Les dépenses faisant l'objet de votes annuels sont celles de l'armée et de la marine (*Army and Navy*) et celles des divers services civils (*Classified miscellaneous civil Services*). Ce n'est que depuis 1854 que les frais de perception et d'administration du revenu public sont soumis au contrôle annuel du Parlement et font l'objet de crédits spéciaux. Nous observerons autant que possible la même classification dans les notes suivantes sur les dépenses publiques de la période dont nous nous occupons en ce moment.

I. — Charges annuelles de la Dette.

Les charges annuelles de la Dette publique sont réparties en quatre chapitres distincts :

a) *Dette perpétuelle ou fondée :* Intérêts dus à un taux fixe, jusqu'au remboursement du capital, à tous les porteurs des divers fonds publics, ainsi qu'aux banques d'Angleterre, d'Irlande, à la Compagnie des Indes et à la Compagnie de la Mer du Sud.

b) *Annuités terminables*, comprenant les annuités à vie, les tontines, les annuités pour un terme fixe d'années, les « longues » annuités, les loteries (chaque annuité comprenant le remboursement d'une portion du capital).

c) *Dette flottante* (*unfunded*), comprenant les emprunts temporaires en anticipation de revenus futurs, les bills et les bons de l'Échiquier, les dettes résultant d'engagements contractés pour les besoins de l'armée, de la marine, des transports etc

d) Frais d'administration de la Dette publique. — Au 1er novembre 1688 il n'existait d'autres dettes publiques qu'un arriéré de £ 300.000 dû à l'armée, et des anticipations de revenu pour un montant d'environ £ 280.000. Il y avait encore, il est vrai, la dette due aux banquiers, dont le paiement était suspendu depuis 1672 (1); mais, comme nous l'avons dit précédemment, la transaction intervenue en 1699 la réduisit de moitié, et le serivce de l'intérêt ne fut repris qu'à partir du 25 décembre 1705. Cet intérêt, fixé à 3 p. 100 sur la somme principale de £ 1.328.526, s'élevait à 39.855 *l.* 17 *s.* 7 *d.*

Durant les premières années qui suivirent la Révolution on se procura les sommes nécessitées par les besoins de la guerre au moyen de la vente d'annuités viagères ou à terme; et, jusqu'en 1710, la Dette perpétuelle se composa presque exclusivement des créances de la Banque d'Angleterre et de la Compagnie des Indes. De 1710 à 1720, les opérations de consolidation et de conversion entreprises de concert avec la Compagnie de la Mer du Sud eurent pour résultat, en renversant les proportions de la dette flottante et de la dette fondée, de grossir considérablement le chiffre de cette dernière : en 1722, elle s'élevait à tout près de 50 millions de livres (£ 49.798.737), tandis que les dettes à terme avaient été réduites à £ 4.281.467. Pendant cette dernière année les charges du service de la Dette avait été les suivantes :

I. Intérêt et frais d'administration de la dette fondée	£	2.544.271
II. Annuités viagères et à terme		212.422
III. Intérêts et frais de la dette flottante		255.280
Total	£	3.011.973

(1) V. p. 458 du tome Ier.

Le tableau suivant montre la progression décennale des diverses charges de la dette à partir de 1761 :

ANNÉES	Intérêts de la dette perpétuelle.	Annuités viagères et à terme.	Intérêts de la dette flottante.	Frais d'administration de la dette perpétuelle.	Frais d'émission, primes, escomptes, etc.	TOTAL
	£	£	£	£	£	£
1761	3.186.528	297.876	181.983	60.792	95.828	3.823.007
1771	3.973.851	458.359	97.644	80.162	500	4.610.516
1781	5.239.031	1.148.867	309.610	108.475	110.727	6.916.710
1791	7.628.820	1.344.083	321.378	129.048	6.300	9.429.629
1801	13.641.455	17·80.444	922.100	230.210	175.102	16.749.311*
1811	18.304.638	1.486.375	1.775.910	210.026	45.243	21.822.192*
1821	27.736.054	1.795.937	2.015.617	278.552	196.266	32.022.426
1831	25.191.833	2.986.670	793.031	264.524	»	29.236.058

*Ces chiffres ne comprennent pas le service de la dette de l'Irlande réunie à la Grande-Bretagne en 1801 ; ce n'est qu'en 1817 que les deux dettes furent fusionnées (V. p. 53). En 1811 les charges de la dette de l'Irlande étaient de £ 2.614.272, et en 1817 de £ 4.218.327.

On aura remarqué les variations considérables, survenues au cours de cette période de soixante-dix ans, tant dans les chiffres que dans les proportions respectives des divers éléments qui constituaient les charges de la Dette. Les observations que peuvent motiver ces variations trouveront mieux leur place au chapitre spécial dans lequel nous examinerons plus tard la formation et le développement de la dette publique. Toutefois la nature des dépenses comprises dans le tableau ci-dessus sous le titre : Frais d'administration (*management*) de la dette perpétuelle réclame une courte explication.

A l'origine, ces frais se composaient de diverses allocations attribuées à la Banque d'Angleterre, à la Compagnie de la Mer du Sud et aux fonctionnaires

de l'Échiquier pour le service des annuités : « pour payer et recevoir l'argent, et pour leurs peines et charges pour en rendre compte ». Nous avons déjà mentionné que la Banque d'Angleterre reçut, lors de son incorporation en 1694, une allocation de £ 4.000 incluse dans l'annuité de £ 100.000 affectée à son prêt de £ 1.200.000 au gouvernement. On alloua de même à la Compagnie de la Mer du Sud, pour frais d'administration des dettes consolidées par son entremise : en 1710, £ 8.000 ; en 1719, £ 9.397 ; en 1726, 19.499 *l.* 6 *s.* Ces dernières allocations furent diminuées ensuite après les réductions et consolidations d'annuités opérées dans les années ultérieures : elles s'élevaient encore à £ 15.728 en 1757, à £ 15.102 en 1786, et n'étaient plus que de £ 5.904 en 1831.

Mais les opérations d'emprunts, de conversions ou de consolidations qui eurent lieu après 1720 se firent toutes avec le concours ou par l'intermédiaire de la Banque d'Angleterre, qui concentra bientôt tout le service de trésorerie et d'administration de la dette perpétuelle. Les allocations successives qui lui furent attribuées, et qui se cumulaient, étaient généralement d'une somme fixe, sans aucune proportion avec le capital de la dette créée ou consolidée. En 1786, les commissaires chargés de l'examen des comptes représentèrent que la rémunération totale payée à la Banque pour frais d'administration était excessive, et que le service de la Dette pourrait être effectué par un bureau spécial de la Trésorerie avec un tiers de l'annuité qui lui était payée. A la suite de ces observations, un compromis intervint entre le Trésor et la Banque, dont l'allocation annuelle fut fixée à £ 450 pour chaque million de capital des différents fonds payables à sa caisse. En 1808, le capital de la dette perpétuelle s'étant accru considérablement, l'échelle suivante fut adoptée

pour le calcul de l'indemnité à payer à la Banque : £ 450 par million, jusqu'à concurrence d'un capital de £ 400.000.000 ; £ 340 par million de 400 à 600 millions ; £ 300 par million pour tout montant excédant 600 millions. Ces taux restèrent en vigueur jusqu'en 1861 où ils furent abaissés à £ 300 par million pour les premiers 600 millions, et à £ 450 pour l'excédent. Toutefois, en 1833, la Banque consentit, en échange de certains privilèges, à faire abandon d'une somme de £ 120.000 par an sur le montant de son indemnité de gestion, et cette déduction fut portée à £ 180.000 en 1844, lorsqu'elle fut exonérée du droit de timbre sur ses billets.

II. — Liste civile.

Nous avons décrit plus haut le système adopté immédiatement après la Révolution pour pourvoir aux dépenses publiques concernant le gouvernement civil. C'est à la Couronne qu'incombait la charge de les acquitter sur les fonds votés pour la liste civile. Une part importante de cette dotation était affectée aux dépenses personnelles du souverain et à celles de sa maison ; les chiffres suivants renseigneront sur l'importance de ces dépenses à diverses époques (1) :

1700	1750	1780	1810	1820	1830
		Cassette privée :			
£	£	£	£	£	£
42.600	36.000	60.000	60.000	60.000	60.000
		Maison royale :			
170.552	229.642	255.029	221.107	347.054	352.232

(1) Nous ne mentionnons pas les dépenses pour les constructions, palais et jardins royaux, et celles des fonds secrets et services spéciaux qui absorbaient des sommes considérables. Lors de la création du Fonds consolidé en 1786, la liste civile fut déchargée de ces dépenses et de beaucoup d'autres : le total en fut estimé alors à £ 256.768.

Mais les dépenses ayant un caractère public, et qui plus tard seront mises à la charge du Fonds consolidé, méritent un examen particulier. Elles forment deux grandes catégories : 1° les annuités et pensions; 2° les salaires et émoluments des divers fonctionnaires publics.

Annuités et pensions. — Les annuités payées aux membres de la famille royale ont toujours absorbé une part considérable de la liste civile. Elles étaient fixées, soit par le souverain, soit par le Parlement. Toutefois une restriction fut apportée au droit du premier lors de l'avènement de la reine Anne en 1702 : la loi qui régla sa liste civile stipule que désormais la reine ou ses successeurs ne pourraient plus aliéner ou concéder aucune portion des revenus héréditaires pour une période plus longue que la vie du souverain. En 1699, les dotations accordées à la famille royale étaient les suivantes :

A la reine douairière	£	24.419	10	7
Au prince et à la princesse de Danemark.		50.000	»	»
Au duc de Gloucester.		18.750	»	»
Total.	£	93.169	10	7

Plus tard, le Parlement vota assez fréquemment, en faveur de divers membres de la famille royale, des annuités payables directement par le Trésor public. La première pension de ce genre fut concédée en 1746 au duc de Cumberland : elle était de £ 25.000. Les annuités à la charge de la liste civile s'élevaient alors à £ 128.000. En 1820, ces deux catégories d'annuités figurent dans les comptes de finances pour les sommes suivantes :

£ 182.944 à la charge de la liste civile.
335.000 — du fonds consolidé.

Après l'avènement de Georges IV la liste civile fut exonérée de la charge de ces dotations, qui ont été depuis lors réglées exclusivement par le Parlement et prélevées en totalité sur le fonds consolidé.

Les pensions à la charge de la liste civile étaient accordées par le souverain, tantôt pour une période déterminée, tantôt à vie ou à perpétuité. Les produits des douanes, de la poste, de l'excise, etc., ainsi que ceux des biens de la Couronne, étaient en outre grevés d'un certain nombre de pensions héréditaires qui étaient acquittées directement par prélèvement sur le revenu brut et ne figurent pas dans les comptes : la plupart de ces pensions ainsi que beaucoup de rentes perpétuelles sur les terres de la Couronne ont été rachetées à diverses époques.

L'acte de 1702 (1), que nous avons cité plus haut, édicta qu'aucune partie des revenus héréditaires ne pourrait plus être aliénée ou concédée par la reine ou ses successeurs pour un terme plus long que la vie du souverain. Sauf cette restriction, aucune limite — autre que celle de la liste civile elle-même — n'était mise au droit du monarque d'accorder des pensions. Ce n'est qu'en 1782 que, sur l'initiative de M. Burke, le total des pensions sur la liste civile *anglaise* (2) fut limité à la somme de £ 95.000.

Voici quel fut, à diverses dates, le montant des pensions à la charge de cette liste civile :

En 1700...	£ 56.324	En 1750...	£ 58.774
1710.....	69.230	1760.....	60.039
1720.....	60.333	1770.....	82.758
1730.....	77.018	1780.....	82.382
1740.....	101.387		

(1) 1 *Anne*, c. 7.

(2) La liste civile d'Écosse était également grevée de pensions royales qui s'élevaient à £ 39.379 en 1810, date à laquelle certaines mesures restrictives furent adoptées pour en ramener le chiffre à £ 25.000.

En 1830, les pensions sur les trois listes civiles du souverain s'élevaient :

Pour l'Angleterre, à . . . . (correspondant au montant brut de £ 295.000 fixé par l'acte de 1782) (1).	£	74.200 net
Pour l'Ecosse, à	£	33.200
Pour l'Irlande, à		53.900
Total.	£	161.300

A cette époque, considérant que le montant de ces pensions était beaucoup plus élevé qu'il ne devait être, les Communes décidèrent de le ramener à la somme nette de £ 75.000 pour l'ensemble du Royaume-Uni. Les trois listes furent fusionnées en une seule, alphabétique, et les pensions inscrites dans la première partie de cette liste alphabétique, jusqu'à concurrence d'un montant de £ 75.000, furent mises à la charge de la liste civile de Guillaume IV : le reste des pensions devait être, jusqu'à extinction, prélevé sur le fonds consolidé. Par cette mesure, le pouvoir du roi d'accorder de nouvelles pensions sur la liste civile fut limité au montant devenu libre par la mort des titulaires existants.

Salaires and Emoluments. — La liste civile devait pourvoir au paiement des traitements alloués, non seulement aux officiers de la maison royale, mais encore aux juges et à divers autres fonctionnaires publics. La charge de ces paiements, sous le règne de Guillaume III, était en moyenne de £ 80.000 par an.

La plupart des emplois publics n'étaient pas rémunérés alors par l'État, — ou bien, on leur attribuait un salaire extrêmement modique. Mais les titulaires percevaient sur le public, pour les divers actes de leurs

(1) On retenait d'office sur les pensions et traitements les impôts auxquels ils étaient assujettis (*Land-tax*, taxes de 1 *s*. et de 6 *d*., etc.).

fonctions, des émoluments ou épices dont ils ne rendaient aucun compte. Ces perceptions, reposant sur l'autorité d'un long usage, étaient exercées par ceux qui en profitaient, sans intermédiaire et sans contrôle; elles remontaient au temps où les offices étaient donnés, comme les domaines de la Couronne, à titre de *fees* ou d'inféodation, et se sont perpétuées, sous cette dénomination générique de *fees*, jusqu'à l'époque assez récente où l'État s'est chargé définitivement de rétribuer seul les administrateurs, les magistrats et les autres fonctionnaires qu'il emploie.

Les commissaires nommés en 1780 pour l'examen des comptes publics (1) critiquèrent sévèrement ce système de rémunération par *fees*, et ils constatèrent dans leur rapport de 1782 que les sommes reçues pendant l'année 1780 par les fonctionnaires de l'Échiquier attachés au bureau de la Recette (*Receipt*) se décomposaient comme suit :

A titre de salaires	£	9.727	9	7
— de *fees*		72.792	6	11
Total		82.519	16	6 (2)

Ces *fees* étaient des remises proportionnelles allouées

(1) V. p. 46.
(2)

Exchequer Officers.	Salaries and Allowances.			Fees and Gratuities.			Total.		
	£	s.	d.	£	s.	d.	£	s.	d.
Auditor of the Receipt.	4.058	11	3	17.215	4	9	21.273	16	»
Clerk of the Pells. . . .	1.603	»	11	8.666	18	3	10.269	19	2
Tellers (Caissiers au nombre de 4)	1.666	5	7	40.106	8	10	41.772	14	5
Chamberlains	300	9	8	1.742	14	10	2.043	4	6
Usher of the Receipt.	479	2	2	5 058	13	3	5.537	15	5
Paymasters of Exchequer Bills	1.620	»	»	2	7		1.622	7	»
	9.727	9	7	72.792	6	11	82.519	16	6

en vertu d'un ancien usage sur chaque opération de recette ou de dépense effectuée aux caisses de la Trésorerie; et elles étaient payées aussi bien par les services publics de l'État que par les particuliers. La somme de £ 72.792 ne figure pas dans les comptes de finances où n'apparaît que celle de 9.727 *l.* 9 *s.* 7 *d.* payée à titre de salaires. On retenait d'office sur ces salaires l'impôt de la *Land-tax*, qui était généralement de 4 *sh.* par livre, et deux autres taxes — l'une de 6 *d.* par livre, l'autre de 1 *sh.* par livre — établies en 1721 et en 1758 sur tous les salaires et sur les pensions.

Sur la recommandation des commissaires des comptes, on abolit — en 1783 à l'Échiquier, et en 1785 dans diverses autres administrations — ce système mixte de rémunération au moyen d'un salaire et de *fees* ou tantièmes; et l'on décida d'attribuer dorénavant à chaque fonctionnaire un traitement fixe payable trimestriellement et sans aucune retenue. La perception de *fees* payés par le public continua néanmoins à se faire comme auparavant (elle ne cessa à l'Échiquier qu'en 1834); mais l'État s'appropria leur produit qui servit à constituer un fonds commun devant supporter la charge de tous les traitements : l'excédent était versé au Trésor et figure dans les comptes des recettes sous le titre : *Surplus Fees* (1).

Parmi les fonctionnaires dont la liste civile devait assurer les salaires étaient les juges et les envoyés diplomatiques.

Le personnel des Cours de Justice, immédiatement après la Révolution, coûtait à la liste civile une

(1) En 1829 le montant des *fees* de l'Échiquier produisit une somme de 95.542 *l.* 9 *s.* 7 *d.*, qui, après prélèvement de la charge des traitements fixes et des taxes afférentes, laissa un surplus de 37.488 *l.* 2 *s.* 4 *d.* versé au Trésor.

somme de 14.381 *l.* 6 *s.* 8 *d.* qui se décomposait ainsi :

	£	*s.*	*d.*
12 Juges d'Angleterre, à 1.000 *l.* chacun.	12.000	»	»
2 Juges du comté de Chester, l'un à 500 *l.*, le second à 200 *l.*	700	»	»
11 Maîtres de chancellerie, à 100 *l.* chacun. . . .	1.100	»	»
1 Baron *cursitor* ou puisné à l'Échiquier. . . .	163	6	8
1 Attorney général.	81	6	8
1 Solicitor général.	70	»	»
2 Présidents des assises (*Chief-Justices in Eyre*).	266	13	4
£	14.381	6	8

Ces traitements furent augmentés considérablement dans la suite — notamment en 1758, — et il fut pourvu à certaines de ces augmentations par des crédits spéciaux votés par le Parlement. En 1782, quand les dépenses de la liste civile furent réglées et réparties en sept chapitres (1), les salaires des juges furent compris dans la deuxième classe pour une somme de £ 31.130 (2). Cette charge resta à peu près invariable jusqu'en 1832, date à laquelle, comme nous l'avons dit précédemment (p. 45), la liste civile fut déchargée de toutes les dépenses concernant le gouvernement de l'État. A partir de 1798, les sommes nécessaires pour compléter les traitements fixes alloués au personnel des Cours de Justice furent prélevées sur le fonds consolidé et sur les épices (*fees*) perçues dans ces Cours. Ces *fees* avaient produit en 1797 les sommes suivantes :

£ 16.968 au profit des juges supérieurs.
£ 85.000 — du personnel inférieur des quatre Cours.

Les actes de 1832 (2 et 3 Will. IV, c. 116 et 122)

(1) V. p. 44.
(2) La 7e classe comprenait encore un certain nombre de salaires alloués à des officiers subalternes des Cours de Justice.

réglèrent comme suit l'échelle des traitements mis alors entièrement à la charge du fonds consolidé :

Lord-Chancelier	£	10.000
Chief-Justice de la Cour du Banc du Roi (*King's Bench*).		10.000
Chief de la Cour des Plaids communs (*Common Pleas*).		8.000
Chief-Baron de l'Échiquier		7.000
Chaque juge-puisné ou Baron, nommé avant le 26 nov. 1828		5.500
Vice-Chancelier d'Angleterre		6.000

De 1688 à 1830, les dépenses du service diplomatique à l'extérieur ont toujours été à la charge de la liste civile. Sous le règne de Guillaume III, la charge annuelle des traitements des ambassadeurs et ministres accrédités près des Cours étrangères était estimée à £ 40.000; en 1786, elle s'élevait à £ 70.852, y compris £ 7.285 pour les consuls. A l'avènement de Guillaume IV, en 1830, quand ces dépenses furent transférées de la liste civile au fonds consolidé, elles se montaient à la somme de £ 216.766 qui se subdivisait ainsi :

Ministres à l'étranger (salaires et allocations). . .	£	140.000
— (pensions)		46.766
Consuls		30.000
	£	216.766

III. — Dépenses militaires.

Nous avons exposé précédemment (p. 39) ce que coûtèrent les guerres entreprises de 1688 à 1815. Le tableau suivant renseignera sur les charges militaires du *pied de paix* à diverses époques de cette période.

Années	Armée.	Marine.	Ordnance. (1)	Total.
1700	359.334	818.659	72.995	1.250.988
1714	884.451	1.043.223	75.902	2.003.576
1733	791.054	555.260	147.899	1.494.213
1753	1.140.253	848.681	132.851	2.121.785
1770	1.544.904	2.081.632	236.361	3.862.897
1789	1.899.451	2.073.265	474.507	4.447.223
1792	1.829.306	3.330.978	417.079	5.577.363
1817	15.197.952	10.196.230	2.786.378	28.180.560 (2)
1831	8.605.071	5.309.606	» (3)	13.914.677

L'état de guerre entraînait une augmentation subite et considérable de toutes ces charges. On en jugera par les chiffres suivants qui représentent l'ensemble des dépenses militaires dans des années de *guerre* assez voisines de celles relevées dans le tableau précédent :

En 1710	(Guerre de la Succession d'Espagne) . . . . £	7.160.748
1748	(Guerre de la Succession d'Autriche)	8.104.188
1761	(Guerre de Sept ans).	16.032.643
1782	(Guerre d'Amérique)	20.125.164
1798	(Guerre avec la France)	28.714.072
1806	— —	41.247.835
1812	— —	58.834.552
1814	— —	74.180.385 (4)

Voici maintenant pour quelques années de paix

(1) Le département de l'*Ordnance* comprenait les services des fortifications, des fonderies de canons, des manufactures d'armes, de munitions, d'équipements, etc., et plus tard on y rattacha le service des casernements (*Barracks*).

(2) Ce chiffre comprend l'ensemble des dépenses pour le Royaume-Uni : celles de l'Irlande y figurent pour une somme de £ 2.393.539. — L'année 1817 eut à supporter de lourdes dépenses provenant de la guerre terminée en 1815.

(3) Les dépenses du département de l'*Ordnance* ont été rattachées à celles de l'armée.

(4)

Armée, milice, commissariat et *Ordnance* . . . £	49.643.433
Dépenses de guerre dans les Indes.	2.000.000
Marine	22.498.532
Crédits spéciaux pour la défense du royaume.	38.420
£	74.180.385

et de guerre les effectifs *votés* par le Parlement (1) :

	Nombre de marins et soldats de marine.	Nombre d'hommes de l'armée de terre.	Total.
1710 (Guerre).......	40.000	113.268	153.268
1714 (Paix).......	14.000	16.347	30.347
1748 (Guerre)......	51.550	64.966	116.516
1753 (Paix).......	10.000	29.132	39.132
1792 —	16.000	36.476	52.476
1798 (Guerre)......	120.000	236.728	356.728
1812 —	145.000	371.527	516.527
1821 (Paix).......	21.000	79.039	100.039
1830 —	29.000	97.193	126.193

Le passage du pied de guerre au pied de paix ne pouvait s'effectuer sans des délais assez longs pendant lesquels les effectifs restaient plus élevés qu'ils ne devaient l'être en temps normal. Ainsi les troupes de cavalerie et d'infanterie de l'armée active, qui comptaient 233.103 hommes en 1814 (2), en comprenaient encore 112.952 en 1817; ce dernier chiffre fut abaissé de moitié environ dans les années suivantes.

On aura remarqué que les effectifs de l'armée progressaient plus rapidement que ceux de la marine, et cela malgré la défiance séculaire des Anglais qui redoutaient l'existence, en temps de paix, d'une force militaire permanente à la disposition du souverain. C'est que le développement de l'empire colonial de la Grande-Bretagne exigeait l'emploi de troupes de plus en plus nombreuses pour la défense de ses possessions étrangères. Sir Henry Parnell, qui faisait

(1) L'Angleterre entretenait en outre, en Irlande, un corps d'armée qui, jusqu'à l'époque de l'union en 1801, ne figure pas dans les effectifs mentionnés. Les dépenses de ces troupes, payées par le budget de l'Irlande, avaient passé de £ 220.309 en 1710, à £ 500.212 en 1782 et à £ 3.401.760 en 1798.

(2) Les troupes entretenues comprenaient en outre un corps étranger de 30.000 hommes ainsi que 82.000 miliciens non embrigadés.

partie de la Commission des finances en 1828, rapporte ainsi les explications fournies à cette commission par le Secrétaire d'État de la Guerre, pour justifier les effectifs réclamés par le gouvernement. Il y avait alors dans les colonies 49.392 soldats, dont 22.568 dans l'Inde. « Un dixième de cet effectif — soit 4.939 hommes — dit le Ministre, doit être envoyé aux colonies chaque année, si l'on suppose qu'un régiment reste dix années à l'étranger et quatre années en Angleterre. Il devrait donc y avoir ici quatre fois 4.939, c'est-à-dire 19.756, et, en outre, un dépôt de 120 hommes pour chacun des 52 bataillons stationnés au dehors (52 × 120), faisant un total de 6.240 hommes (1). » Les effectifs nécessaires devaient, d'après ces calculs, s'élever à 75.388 hommes, savoir :

Pour le service aux colonies. . . . . £	49.392
Dans les dépôts en Angleterre.	25.996

Une comparaison entre les effectifs entretenus en 1792 (l'année qui précéda la dernière guerre) et ceux de l'année 1828 montre bien que les colonies ont été la principale cause de l'augmentation des dépenses de l'armée en temps de paix. Les troupes de terre (officiers et soldats) étaient en 1792 au nombre de 57.251 et distribuées de la manière suivante :

Grande-Bretagne.	17.007
Irlande.	11.901
Inde.	10.700
Canada, Nouvelle-Écosse, Bermudes. .	6.061
Gibraltar.	4.221
Antilles.	6.886
Nouvelle-Galles du Sud.	475
	57.251

(1) V. *On Financial Reform*, Londres, 1831, 3e éd., pp. 220, 221.

En 1828, ce nombre était de 116.738 hommes ainsi répartis :

Grande-Bretagne	29.616
Irlande	23.969
Colonies	37.037
Inde	26.116
	116.738

Les principales augmentations avaient été les suivantes :

Dans les nouvelles colonies	17.112
Dans les vieilles colonies	849
En Grande-Bretagne	9.096
En Irlande	10.363
Dans l'Inde	14.287
	51.707

La progression si marquée des dépenses militaires n'était pas due uniquement à l'augmentation croissante des effectifs en temps de paix. Les budgets de l'armée et de la marine comprenaient aussi les charges résultant des demi-soldes, des retraites, des pensions et des secours alloués aux officiers, soldats et marins, blessés ou licenciés. Après la terminaison de la longue guerre avec la France, ces charges s'élevèrent en 1817 à £ 3.398.805, et augmentèrent encore dans les années suivantes : elles étaient de £ 4.935.114 en 1823, et de £ 4.904.499 en 1827. Les pensions de retraite accordées aux fonctionnaires civils de l'armée et de la marine viennent encore s'ajouter à ces chiffres : elles s'élevèrent respectivement pour ces trois années à £ 221.752, £ 343.871 et £ 484.081, en sorte que l'ensemble de ces charges représentait le tiers environ du budget total (£ 15.616.354) voté en 1827 pour les services de l'armée, de la flotte et de l'*Ordnance*.

Durant les périodes de guerre, l'Angleterre four-

nissait à ses alliés sur le continent des subsides considérables en argent, dont le montant était compris parmi les dépenses militaires inscrites dans les comptes de finances. Les sommes ainsi payées à diverses puissances étrangères, de 1792 à 1717, s'élèvent à tout près de un milliard cinq cent millions de francs (£ 57.153.819). Une liste de ces subsides — trop longue pour être reproduite ici — a été donnée dans un rapport parlementaire de 1822 (n° 293) (1), et l'on y remarque deux prêts de £ 4.600.000 et £ 1.620.000 faits en 1795 et 1797 à l'empereur d'Autriche, et un autre de £ 600.000 au Portugal en 1809.

Pour ce dernier prêt, le Portugal devait verser, à partir du 16 octobre 1809, une annuité de £ 57.170 afin d'assurer le service de l'intérêt et de l'amortissement de l'emprunt 3 p. 100 contracté par l'Angleterre pour se procurer la somme de £ 600.000. Cette annuité ne fut payée que pendant six ans, et, par le traité de Vienne du 22 janvier 1815, remise fut faite au Portugal du reste de sa dette, laissant ainsi à la charge de la Grande-Bretagne un capital nominal de £ 601.771 en Consolidés 3 p. 100 (2).

Les conventions faites avec l'Autriche étaient à peu près identiques. Mais trois ans après la première avance de £ 4.600.000, cette puissance cessa de verser les annuités qui devaient assurer le service de l'emprunt spécial garanti par l'Angleterre; elle ne remplit aucun des engagements contractés pour la deuxième avance de £ 1.620.000, dont toutes les charges retombèrent sur le Trésor britannique. Après

(1) M. Chisholm l'a insérée dans l'appendice XIII (p. 681), au rapport parlementaire de 1869.

(2) L'emprunt de 1809 avait été fait au prix de 60 p. 100 et pour un montant nominal de £ 895.522, dont £ 293.751 avaient été rachetées moyennant une somme de £ 185.657 prélevée sur le fonds d'amortissement.

de nombreuses réclamations, une convention entre les deux pays fut enfin signée en 1823 pour la liquidation de ces dettes : l'Autriche obtenait de se libérer moyennant le versement d'une somme de £ 2.500.000 payable par termes échelonnés sur quatre années, et avec faculté d'anticiper les paiements différés sous escompte de 5 p. 100. Le remboursement total eut lieu, en fait, dans les premiers mois de 1824 et pour une somme nette de 2.189.285 *l.* 17 *s.* 2 *d.*, après bonification de l'escompte stipulé qui se montait à 310.714 *l.* 2 *s.* 4 *d.* Cet arrangement laissa à la charge de l'Angleterre une somme de £ 13.459.444, comme le montre le décompte suivant :

Avances faites pour l'Autriche jusqu'au 5 *janvier* 1824 :

	£	*s.*	*d.*	
Intérêts payés sur la dette contractée pour l'Autriche	10.875.635	15	4	
Frais d'administration de cette dette.	113.252	13	6	
Amortissement	962.291	5	»	
Valeur du reliquat de la dette impériale transférée au compte de la Dette publique	3.697.551	»	»	(1)
	15.648.730	13	10	
Moins : net du remboursement effectué par l'Autriche	2.189.285	17	2	
Perte finale subie par la Grande-Bretagne sur la dette de l'Autriche	13.459.444	16	8	

Dans les débuts du régime parlementaire, les dépenses militaires étaient votées en bloc, et la loi annuelle de finances (*Appropriation Act*) ne spécifiait

(1) Cette évaluation résulte du calcul suivant : Le capital non remboursé sur les Consolidés 3 p. 100 émis pour le compte de l'Autriche était, au 5 janvier 1824, de £ 4.621.938, 13 *s.* A cette date le 3 p. 100 consolidé était au cours de 80 environ. La valeur actuelle de ces £ 4.621.938 pouvait donc être estimée à une somme de £ 3.697.551 qui a été prise comme l'équivalent de la charge assumée par le Trésor anglais. (V. *Parliamentary Return, of* 1869, 2e part., App. XIII, pp. 549, 550.)

pas les sommes à employer pour chacun des différents services. A partir de 1711, des votes distincts eurent lieu pour l'armée et pour la marine ; et en 1714 les crédits concernant l'armée furent assignés aux services suivants :

Gardes et garnisons en Angleterre	£	386.428
Troupes et garnisons à Minorque		54.645
— à Gibraltar		34.857
— à New-York, Bermudes, etc.		20.170
— en Flandre et à Dunkerque		107.831
— à la Jamaïque et aux îles Sous-le-Vent		19.308
Arriérés de demi-soldes aux troupes de terre et de mer		57.878
Demi-soldes aux officiers suivant ordonnance de Sa Majesté		5.863
Demi-soldes aux officiers des troupes de terre et de mer		123.294
Hôpital royal de Chelsea; invalides non hospitalisés; allocations extraordinaires de fourrages aux dragons cantonnés dans le Nord		42.786
Remboursement d'arriérés dus aux troupes de terre et aux retraités, y compris £ 60.095 pour le blé envoyé à Barcelone		300.000
Total	£	1.153.060

Pour la marine, on continua à voter un crédit global, sans aucune division, et ce ne fut qu'en 1798 que, pour la première fois, l'acte d'appropriation spécifia des sommes distinctes pour la solde des équipages, les dépenses ordinaires de la flotte, la construction des navires et les autres charges extraordinaires. Ce n'est même qu'en 1810 que les aperçus ou prévisions de détail (*estimates*), que l'on présentait à la Chambre, furent imprimés. Ces aperçus, qui sont reproduits dans les *Commons Journals* (procès-verbaux), ne renferment d'ailleurs, tant pour l'armée que pour la flotte, que peu de détails et n'indiquent le plus souvent que le nombre d'hommes (officiers compris) à entretenir et la dépense correspondante.

Aucun contrôle sérieux ne pouvait donc être exercé sur l'emploi des sommes votées par le Parlement. Bien plus, des dépenses considérables étaient engagées et effectuées sans son autorisation : c'était ce qu'on appelait les « extraordinaires », qui dépassaient parfois la moitié des crédits ordinaires, comme le montrent les chiffres suivants qui comprennent les dépenses extraordinaires de 1776 à 1782 :

	Armée.	Ordnance.	Marine.	Totaux.
	£	£	£	£
Crédits votés.	31.472.529	3.371.663	31.831.173	66.675.365
Paiements sans autorisation.	15.602.742	3.133.497	17.132.350	35.868.589
Totaux pour les sept années.	47.075.271	6.505.160	48.963.523	102.543.954

Il était pourvu à ces dépenses non autorisées à l'aide de fonds votés pour d'autres services, ou par des bons (*debentures*) que l'on remettait aux créanciers.

La dette du service de l'*Ordnance* s'élevait au 31 décembre 1781 à £ 851.566, et les bons délivrés aux créanciers, et qui ne portaient pas intérêt, se négociaient à 24 et 30 p. 100 de perte. Les dettes de la marine se montaient à £ 11.318.451, — dont £ 7.918.000 pour fournitures de vivres, etc., — et portaient intérêt à 4 p. 100; cela faisait une charge annuelle de £ 316.720.

Indépendamment du gaspillage et des malversations qui se commettaient dans toutes les branches des services — notamment en temps de guerre, — l'organisation administrative très défectueuse, la comptabilité confuse et obscure, l'insuffisance du système de vérification des comptes, tout concourait à encourager les abus les plus grossiers. De grandes fraudes étaient perpétrées par les payeurs et autres agents comptables à l'extérieur qui réalisaient des profits illicites sur les négociations de traites, sur le taux

des changes, sur l'achat des provisions, etc. Des sommes considérables étaient conservées pendant des années par les payeurs généraux, qui les plaçaient à intérêt comme leur propriété personnelle.

La première enquête parlementaire eut lieu en 1748, mais elle limita ses travaux à l'examen des effectifs et des soldes correspondantes. Ce ne fut qu'après la nomination en 1780 des « commissaires des comptes publics », que l'attention fut appelée par leurs rapports sur les abus et les pratiques déplorables qui régnaient dans la gestion des fonds destinés aux services de l'armée et de la flotte. Ces commissaires constatèrent que les payeurs généraux des troupes et les trésoriers de la marine avaient l'habitude, en quittant leurs fonctions, de conserver leurs livres officiels et de garder les fonds publics entre leurs mains, aussi longtemps qu'ils n'étaient pas appelés à en rendre compte. Ils renoncèrent à toute poursuite contre les héritiers de lord Lincoln, payeur des troupes pendant six mois en 1720, et contre ceux du vicomte Falkland, trésorier de la marine, dont le compte final, daté de 1689, était resté, depuis près d'un siècle, débiteur de £ 27.611. Mais ils réussirent à faire restituer par des comptables débiteurs ou par leurs héritiers une somme totale de £ 454.382 dont voici le détail :

Noms des officiers comptables. —	Période de gestion.	Solde dû en 1780.
Lord Holland, payeur général.	1757-1765	256.456
Charles Townsend, payeur général.	1765-1766	44.222
Lord North et G. Cooke, payeur général.	1767	63.738
G. Cooke et Ths. Townsend, payeur gén.	1768	13.172
George Grenville, trésorier de la Marine .	1756-1758	12.360
Vicomte Barrington.	1762-1764	13.763
Vicomte Howe, trésorier de la Marine. .	1765	23.107
Sir Gilbert Elliot, trésorier de la Marine. .	1770-1777	27.564
Total.	£	454.382

La perte d'intérêt subie par le Trésor sur les sommes retenues par les seuls payeurs de l'armée s'élevait, d'après les calculs des commissaires, à £ 294.836.

Pour prévenir le retour de tels abus, il fut prescrit que tous les fonds destinés aux services de l'armée seraient versés à la Banque d'Angleterre, au crédit d'un compte ouvert au payeur général des troupes, qui en disposerait au moyen de traites spécifiant les motifs des dépenses à acquitter; en cas de cessation de fonctions d'un payeur général, le solde disponible de ce compte devait être transféré d'office à son successeur.

Ces mesures concernant la garde des fonds destinés aux dépenses de l'armée furent étendues en 1785 à la marine, et en 1806 à l'*Ordnance*, ce qui n'empêcha pas le trésorier de ce dernier service, en fonctions de 1783 à 1810, de détourner une somme de £ 97.025, qui fut entièrement perdue pour le Trésor (1).

Les Comités de finances de la Chambre des Communes procédèrent à différentes époques — en 1786, 1791, 1817 et 1828 — à de longues et minutieuses enquêtes sur les dépenses militaires : leurs rapports signalent des abus de tout genre et renferment de nombreuses recommandations pour une meilleure organisation des services administratifs, en vue de remédier aux lacunes et aux vices du système en vigueur. Sir Henry Parnell, qui présidait le Comité de 1828, a reproduit dans un livre (2), qui eut à l'époque un grand retentissement, un certain nombre

(1) Ce détournement fut découvert par une grande commission d'enquête nommée en 1805 pour rechercher, corriger, ou prévenir les abus ou irrégularités dans les services et les établissements de l'armée et de l'*Ordnance;* elle a publié de 1806 à 1812 dix-huit rapports dans lesquels sont examinées la gestion et la comptabilité de toutes les branches de ces services.

(2) *On Financial Reform*, Londres, 1831.

de dépositions recueillies par ce Comité, et l'on y trouve constatée l'une des causes de l'exagération des dépenses. Il résulte de ces dépositions et des observations de l'auteur que les divers services de l'*Ordnance* et de la marine, hostiles à tout recours à l'industrie privée, fabriquaient ou produisaient eux-mêmes dans leurs établissements tous les objets nécessaires au matériel ou aux approvisionnements de l'armée et de la flotte. C'est ainsi, par exemple, que le service des vivres possédait des moulins où il produisait ses farines; il fabriquait le pain, la bière, les salaisons, etc.; Le Comité, dans son deuxième rapport, a exprimé son opinion au sujet de ces pratiques si onéreuses pour l'État : « Le Comité, dit ce rapport, n'est pas disposé à mettre une foi implicite dans les arguments qui ont été produits par quelques services publics contre le système des contrats avec concurrence, et en faveur de la surveillance et de l'exécution des travaux par eux-mêmes. Ce dernier système nécessite l'emploi d'un grand nombre d'officiers, d'employés, d'ouvriers d'art et de journaliers, et ajoute non seulement au « patronage », mais aussi à l'apparence de l'importance d'un service. Le Comité ne peut non plus avoir lui-même aucun préjugé contre le système des contrats, parce qu'on a rappelé quelques exemples d'insuccès. Il croit que la plupart de ces échecs peuvent être attribués à la négligence ou à l'ignorance de ceux qui avaient la charge de passer et de surveiller ces contrats, plutôt qu'au système lui-même (1). »

(1) C'était déjà l'opinion de Burke qui s'exprime ainsi dans son discours sur la réforme économique : « Les principes de commerce ont tellement pénétré dans tous les genres d'affaires, depuis les plus importantes jusqu'aux plus minimes, toutes les transactions ont été tellement systématisées, que nous pouvons, un instant d'avance et à un centime près, être informés à quel prix nous pouvons nous procurer un service quelconque. Aucune transaction n'est exempte de la possibilité

IV. — Services civils et divers.

On a vu plus haut que la dotation fixe allouée au souverain, et au moyen de laquelle il devait pourvoir à toutes les dépenses du gouvernement civil, était devenue bientôt insuffisante. Les suppléments votés à différentes époques ne permirent pas davantage à la liste civile d'assumer toutes les charges que des besoins nouveaux, ou des événements fortuits, imposaient à la nation. De là, la nécessité pour le Parlement de pourvoir par des votes spéciaux à des dépenses dont le nombre et l'importance allaient toujours croissants. Ce n'est toutefois qu'après la création du Fonds consolidé, en 1787, que ces dépenses prirent une telle extension qu'elles dépassèrent bientôt le montant de la liste civile. Les dépenses effectuées pendant l'année finissant le 10 octobre 1785, en vertu de crédits spéciaux votés par le Parlement, s'élevèrent à 298.657 *l.* 2 *s.* suivant détail ci-dessous :

	£	s.	d.
Constructions de Somerset-House.	20.000	»	»
Ponts et routes en Écosse.	4.830	7	6
Commissaires des comptes publics	9.000	»	»
Compagnie du Levant.	3.000	»	»
Frais de la loterie et traitements des commissaires.	11.600	»	»
British Museum.	3.000	»	»
A reporter.	51.430	7	6

d'une fraude. Mais, par un contrat, pour une matière déterminée, vous avez cet avantage : vous êtes sûr de connaître le maximum de la fraude à laquelle vous êtes exposé ; par un contrat avec une personne qui exerce son propre métier, vous êtes certain que vous ne souffrirez pas par défaut d'habileté. » (Burke's *Work*, vol. III, p. 305.)

	£	s.	d.
Report	51.430	7	6
Coût d'un procès contre le gouverneur de Minorque	5.489	17	»
Catalogue des journaux de la Chambre des Communes	3.000	»	»
Arriéré de dépenses assignées sur le droit de 4 ½ p. 100	41.716	1	2
Entretien de forts sur la côte d'Afrique	13.000	»	»
Dépenses du gouvernement civil dans les colonies	32.053	14	6
Secours aux victimes de la guerre d'Amérique	150.000	»	»
Traitement du *Chief-Justice* aux Bermudes	1.967	1	10
	298.657	2	»

A cette somme il faut ajouter les dépenses suivantes autorisées par des actes antérieurs — plus ou moins anciens — du Parlement :

	£	s.	d.
Annuités et pensions accordées par le Parlement	28.962	10	»
Traitements ou allocations diverses (officiers de la Monnaie, Banque d'Angleterre, etc.)	54.105	3	6
Cours de Justice (augmentations de salaires aux juges)	21.550	»	»
Secours au pauvre clergé (sur le fonds de la reine Anne)	15.529	5	11
Anciennes pensions sur les produits de l'Excise et de la Poste	30.450	»	»
Traitements de divers fonctionnaires dans les Antilles	9.897	10	»
Primes à la culture du chanvre et du lin en Écosse	664	11	11
Dépenses pour bills de l'Échiquier	1.922	3	10
Total	163.081	5	2

On voit par ces détails la nature des charges dont la liste civile avait été exonérée. Le tableau suivant (voir page 80) montre leur progression rapide au cours des années ultérieures :

	1809			1820			1830		
	£	s.	d.	£	s.	d.	£	s.	d.
Annuités et pensions votées par le Parlement	299.911	8	10	447.883	1	9	378.691	16	11
Traitements et émoluments	70.451	15	3	78.821	4	6	95.290	16	8
Cours de Justice	62.178	13	3	65.791	5	8	148.021	15	7
Paiements divers à la charge du fonds consolidé	229.275	15	5	557.416	3	9 (1)	583.395	9	9
	661.817	12	9	1.149.911	15	8	1.205.399	18	11
Crédits spéciaux pour divers services civils :									
Cl. 1. — Travaux publics et constructions	314.431	1	8	160.817	10	6	689.115	5	1
2. — Traitements, etc. des administrations publiques	185.699	8	7	455.157	7	1	518.534	16	4
3. — Justice	116.927	14	1	275.084	1	4	232.982	9	»
4. — Éducation, science et art	114.899	11	»	91.173	12	3	96.634	5	»
5. — Services consulaires, coloniaux et étrangers	237.260	10	2	361.996	6	»	357.083	16	5
6. — Retraites, subventions de bienfaisance, etc	317.461	4	3	236.072	18	4	177.408	12	9
7. — Dépenses diverses, éventuelles ou temporaires	68.255	4	10	232.965	10	9	410.901	7	9
	1.354.934	14	7	1.813.267	6	3	2.482.660	12	4
Totaux	2.016.752	7	4	2.963.179	1	11	3.688.060	11	3

(1) Dont £ 210.000 pour achat d'une propriété offerte au duc de Wellington.

V. — Frais de perception et d'administration des revenus publics.

Beaucoup de dépenses étaient acquittées par prélèvement sur les produits des revenus avant leur versement au Trésor, et ce n'est que depuis 1854 que les comptes de finances annuels présentent l'ensemble des recettes brutes et des dépenses du Royaume-Uni. Les déductions qui étaient faites antérieurement comprenaient, outre les *drawbacks* ou restitutions de droits à la réexportation, un assez grand nombre de paiements, parmi lesquels on remarque des pensions assignées sur certaines recettes, des primes à l'agriculture ou à l'industrie, des frais de route aux soldats et miliciens, — et enfin, le coût total des frais de service à la charge du Trésor pour le recouvrement et l'administration des divers revenus. Depuis 1855 un état de ces derniers frais est soumis chaque année au Parlement, qui vote des crédits spéciaux pour la rémunération du personnel attaché à chacune des administrations chargées de la perception des taxes, droits et impôts constituant le revenu public

Le document parlementaire de 1869, dans lequel nous avons puisé la plupart des chiffres mentionnés dans ce chapitre, fait connaître à partir de 1802 l'importance des prélèvements qui ont été opérés sur les revenus bruts à titre de frais de *collection* et de *management* (1). Ces renseignements nous ont permis de dresser, pour un certain nombre d'années, le tableau suivant, dans lequel nous avons rapproché du chiffre

(1) V. 2e part., app. I, pp. 153, 165.

des frais celui des recouvrements effectués, de façon à établir la proportion pour 100 de ces frais :

Années.	Montant des produits recouvrés. £	s.	d.	Frais de perception et d'administration. £	s.	d.	Proportion pour 100.
1802. . . .	36.383.838	3	7	1.995.195	3	2	5,48
1809. . . .	64.622.420	6	7	3.070.342	»	11	4,75
1815. . . .	73.393.940	8	3	3.948.768	17	»	5,38
1820. . . .	54.848.656	8	8	3.792.646	16	8	6,91
1826. . . .	54.429.342	3	2	3.438.753	17	7	6,32
1832. . . .	48.217.558	6	»	3.078.886	9	5	6,39

Nous n'avons compris dans ce tableau que les branches de revenus ci-après : douanes, excise, timbre, taxes directes (*Land-tax*, *Income-tax* et *assessed-taxes*). Nous en avons exclu le service des postes dont les frais d'exploitation dépassaient généralement 30 p. 100 (1). L'exagération de ces frais était due en grande partie au service des paquebots-poste que l'administration persistait à construire et à exploiter elle-même directement, malgré les observations et les critiques adressées à ce service par toutes les commissions d'enquête qui, depuis 1788, y avaient relevé les plus gros abus, et recommandaient vainement d'en confier l'exploitation, par voie d'adjudication publique, à des personnes ou à des compagnies privées. Ce n'est qu'en 1837 que cette exploitation fut enlevée à l'administration des postes et transférée temporairement à l'Amirauté.

Nous ne possédons pas de chiffres officiels concernant le coût des frais de perception antérieurement à l'année 1802. Mais Sinclair, à l'aide de documents qui lui ont été communiqués, a pu établir, pour toute une série d'années allant de 1711 à 1766, des tableaux qui

(1)	1802.	£ 1.250.725	£ 393.049	31,42 %
	1815.	2.199.629	653.775	29,72 %
	1830.	2.197.262	675.320	30,73 %

font connaître les produits bruts et les charges de recouvrement de trois des principales branches du revenu de l'État, à savoir : les douanes, l'excise et les droits de timbre (1). Nous en avons extrait les renseignements suivants :

Douanes.

	Produit brut. £	Frais de service. £	Proportion pour 100.
1713-1721.	24.579.567	1.476.924	6,01
1722-1730.	26.167.903	1.696.860	6,48
1731-1739.	26.912.648	1.813.797	6,74
1740-1747.	23.503.694	1.699.488	7,23
1748-1755.	30.199.468	1.717.088	5,69
1756-1762.	26.471.656	1.625.81	6,14

Excise.

1713-1721.	21.763.777	1.882.651	8,65
1722-1730.	25.088.588	1.973.204	7,86
1731-1739.	26.888.869	2.076.733	7,72
1740-1747.	23.951.475	1.882.143	7,86
1748-1755.	28.973.699	2.026.355	7,00
1756-1762.	29.278.213	1 946.094	6,64

Timbre.

1713-1721.	1.239.249	146.169	11,79
1722-1730.	1.361.585	183.030	13,44
1731-1739.	1.283.411	184.813	14,40
1740-1748.	1.259.095	196.138	15,60
1749-1757.	1.351.779	193.312	14,30
1758-1766.	2.709.383	246.858	9,14

Il ne sera pas sans intérêt de rapprocher de ces chiffres les résultats trouvés par M. Bailly pour l'année 1833 (2). D'après cet auteur, qui s'est livré à

(1) V. *Hist. of the Revenue*, t. III, app. VI, pp. 164, 174.

(2) V. *Exposé de l'administration générale et locale des Finances du Royaume-Uni.* Paris, 1838, t. Ier, pp. 333, 484 et 559.

des recherches et à des calculs très minutieux, les frais généraux des services, comparés au montant brut des perceptions, auraient été pendant cette année : pour les douanes, de 7.12 p. 100 du produit; pour l'excise, de 5.03 p. 100, et pour les droits de timbre, de 5.02.

CHAPITRE III

LE REVENU

I. Développement de la taxation. — II. Impôts directs. — III. Taxes indirectes. — IV. Revenus domaniaux et divers.

I. — Développement de la taxation

Il nous a semblé utile, avant d'étudier séparément chacune des branches du revenu de l'État, de retracer étape par étape la marche rapide de la taxation après la Révolution. Cet exposé chronologique montrera sous quelles formes variées ce développement s'effectua d'une manière continue et toujours progressive à partir de 1688. Antérieurement, la nation n'avait été accoutumée qu'à des impôts relativement légers : elle n'avait jamais supporté d'être taxée directement d'une façon permanente. Et les sommes que le Parlement votait en temps de guerre, ou dans des circonstances exceptionnelles, avaient toujours été des « aides » temporaires, qui étaient levées au moyen de taxes sur le capital ou le revenu (*quinzièmes*, *subsides*, *assessments*, etc.), et dont le caractère était d'être des impôts de répartition, c'est-à-dire des contributions

d'un montant fixé et déterminé pour chaque district. Le peuple anglais ne payait guère, en temps ordinaire, que des impôts de consommation qui étaient concédés au souverain, soit pour la durée de sa vie, soit pour quelques années seulement.

Les droits de douane et d'excise constituaient les principales sources du revenu national, comme le montre le tableau suivant des produits nets encaissés en 1688 :

	£	s.	d.	
Droits de douane.	1.052.191	12	7	
Droits d'excise.	671.239	19	3	
Postes.	84.317	18	10	
Taxe sur les cheminées.	246.441	12	8	
Total.	2.054.191	3	4	(1)

La taxe sur les cheminées, établie en 1662, était, on le voit, le seul impôt direct perçu au moment de la Révolution, et son impopularité était telle que Guillaume III, malgré ses grands besoins d'argent, fut contraint de l'abolir dès son avènement.

Tenu à de grands ménagements vis-à-vis de ses nouveaux sujets, dont beaucoup restés attachés à la cause des Stuarts le considéraient comme un usurpateur, Guillaume se trouva dès son arrivée en Angleterre en présence de graves embarras financiers. Il lui fallait de l'argent pour la guerre qu'il menait sur le continent contre Louis XIV, et pour reconquérir l'Irlande soulevée tout entière contre le nouveau régime. Les ressources que le Parlement mit à sa disposition furent demandées d'abord à l'impôt

(1) Le total des revenus de cette année est de £ 2.113.318. 10 *s.* 11 *d.* (V. *Parliamentary Return of* 1869, 1re part., app. I.) — La différence se compose de divers produits accessoires dont les principaux sont : les revenus des domaines de la Couronne (£ 17.079) ; les annates (£ 17.354), et les amendes judiciaires (£ 9.261).

direct. On eut recours à des taxes de capitation qui, malgré leur impopularité et leur injustice, furent imposées pendant plusieurs années : la dernière fut levée en 1698. On rétablit dès 1689 les anciennes contributions mensuelles connues sous le nom d'*assessments;* en 1692, lorsqu'on fit une nouvelle évaluation de toutes les terres, cet impôt, fixé à 4 *sh.* par livre (20 p. 100), prit le nom de *Land-tax*, et il a été perçu depuis lors — à des taux divers — sans aucune interruption, bien qu'il n'ait été rendu permanent qu'en 1798. Tous les anciens droits de douane et d'excise furent augmentés ou renouvelés avant leur expiration, et de nouvelles taxes furent mises sur un grand nombre d'articles, parmi lesquels nous citerons : les vins, le vinaigre, le tabac, le sucre, le charbon transporté par mer (*coastways*), les mousselines, les fanons de baleines, toutes les marchandises françaises, les épices, les spiritueux; et, enfin, le sel, le malt, les verres et poteries, le cuir, etc.

Le droit *ad valorem* de 5 p. 100, appelé le « vieux subside », fut doublé en 1697, et cette imposition additionnelle sur les marchandises prit le nom de « nouveau subside ». Quelques années plus tard deux nouvelles taxes furent ajoutées à ce nouveau subside, savoir : en 1703 le « subside du tiers »; et en 1704 le « subside des deux tiers », formant ensemble 5 p. 100; en sorte que le droit de *poundage* sur les marchandises se trouva porté de 5 p. 100 à 15 p. 100.

En 1692, on mit un impôt sur les actions des grandes compagnies de commerce (Compagnie Africaine, Compagnie des Indes, Compagnie de la Baie d'Hudson); cette taxe ne fut pas continuée l'an suivant. Mais en 1694 des droits qui ont été l'origine de l'impôt du timbre (*Stamp*) furent imposés sur le papier et le parchemin employés à divers usages; votés pour quatre

ans, puis prorogés successivement jusqu'en 1715, ils furent à cette dernière date rendus perpétuels. En cette même année 1694 fut établie la taxe sur les voitures de louage (*Hackney Coaches*). Puis, l'année suivante, apparaissent les taxes sur les naissances, mariages et enterrements, et celle sur les célibataires et les veufs. En 1697 on impose les colporteurs et marchands forains (*Hawkers and Pedlars*). Entre temps on avait fait revivre sous un nom différent — celui d'impôt sur les fenêtres (*windows*) — l'odieuse taxe de *Hearth money.*

La détresse financière du gouvernement ne permettait pas d'attendre la rentrée des taxes; dès qu'elles étaient votées par le Parlement, on anticipait leur produit présumé en contractant des emprunts pour lesquels on remettait aux prêteurs des assignations (*tallies*) sur les fonds à provenir de leur recouvrement. Mais ces fonds devinrent bientôt insuffisants pour assurer le remboursement de toutes les assignations créées, qui se négociaient avec une grosse perte : à la fin de l'année 1696 le déficit était de £ 5.160.000 (1), et il fallut prendre d'autres mesures pour faire face aux besoins de l'État. Aussi voit-on inaugurer dès 1694 le système des emprunts par annuités perpétuelles ou à terme, pour le service desquels on fut amené à rendre permanents un assez grand nombre d'impôts qui jusqu'alors n'étaient consentis que pour des périodes assez courtes, et cessaient d'être perçus aussitôt que l'emprunt dont ils formaient le gage avait été remboursé. C'est surtout à partir de 1710 que ce nouveau

(1) On avait emprunté par assignation sur divers droits votés par le Parlement une somme totale de £ 14.014.567 sur laquelle il n'avait été remboursé que £ 5.800.194. Il restait donc des assignations non satisfaites pour un montant de £ 8.214.373. (V. *Return of the whole amount of the National Debt* (1858), p. 94.)

système fut étendu à un assez grand nombre de taxes qui furent rendues perpétuelles.

En résumé, pendant les quatorze années du règne de Guillaume III, les contributions demandées au public furent plus que doublées, comme on le constate en comparant, avec les produits nets mentionnés plus haut, les chiffres suivants qui concernent l'exercice fiscal clos le 29 septembre 1702 :

	£	s.	d.
Douanes	1.469.250	12	7
Excise	1.396.237	14	3
Timbre	94.170	1	3
Postes	79.150	15	3
Land-tax et taxes diverses	1.771.797	16	9
Capitation (arriérés)	15.845	16	2
Total	4.826.452	16	3

C'est à l'emprunt que le gouvernement de la reine Anne eut recours pour soutenir la guerre avec la France, qui dura de 1702 jusqu'à la paix d'Utrecht (1713). La dette publique passa sous son règne de £ 12.750.000 à £ 37.000.000. Pour en payer l'intérêt on dut maintenir toutes les lourdes taxes imposées sous Guillaume III, et, au premier rang, la *land-tax* qui, au taux de 4 *sh.* par livre, rapportait près de 2 millions de livres par an. La taxe sur le malt, imposée en 1697, produisait £ 650.000; elle avait été créée pour atteindre la fabrication domestique qui avait pris un grand développement après l'augmentation des droits d'excise sur la bière. On y ajouta une taxe sur le houblon qui fut perçue sur le cultivateur. Des droits furent mis encore sur un certain nombre d'articles de grande consommation : la chandelle, le cuir (1), le

(1) La taxe sur le cuir, imposée pour trois ans en 1697, n'avait pas été renouvelée à l'expiration de cette durée.

savon, le papier, l'amidon, les toiles imprimées, etc.; et le produit de l'excise, qui avait atteint en 1702 le chiffre de £ 1.396.000, dépassait 2 millions de livres à la mort de la reine.

Après la paix d'Utrecht, et durant le règne de Georges I[er], le royaume jouit d'une assez grande tranquillité. Aussi les seules innovations fiscales de ce règne se bornent-elles à deux nouvelles taxes créées en 1720 et 1723. La première était un droit de 6 *d.* par livre (2 1/2 p. 100) mis sur toutes les pensions et sur tous les traitements publics, en sus de l'impôt de la *land-tax* auquel ils étaient assujettis; la deuxième, appelée taxe papiste, était une contribution de £ 100.000 imposée à tous les catholiques dont les biens étaient déjà taxés pour la *land-tax* au double du taux appliqué aux autres contribuables. Par contre, en vue d'encourager le commerce et la navigation, on abolit en 1721 la plupart des droits de sortie sur les objets manufacturés en Angleterre, et l'on permit l'importation libre des bois provenant des colonies ainsi que de certains articles servant à la teinture des draps, ou apportés par des navires nationaux (fanons et huile de baleine)

On jugera par les chiffres suivants du progrès des diverses branches du revenu public qui, de deux millions de livres avant la Révolution et de £ 4.800.000 en 1702, atteignit £ 6.688.000 en 1728 :

	£	*s.*	*d.*
Douanes	1.832.833	0	8
Excise	2.626.364	9	0
Timbre	162 067	19	7
Postes	90.553	5	11
Land-tax et *assessed taxes*	1.976.926	11	7
	6.688.745	6	9

Les réductions dans le tarif des douanes, que Walpole effectua de 1721 à 1724, furent suivies par la suppression en 1730 de la taxe si impopulaire sur le sel, et, un an plus tard, par l'abaissement à 1 *sh.* de la *land-tax* qui avait été longtemps perçue au taux de 4 shillings. Mais en 1732, pour se concilier la faveur des propriétaires fonciers et pour des raisons de tactique parlementaire, Walpole rétablit l'impôt sur le sel afin de pouvoir maintenir le dégrèvement opéré sur la *land-tax*. Puis, en vue de continuer cette politique favorable aux propriétaires de terres, il chercha de nouvelles ressources dans la répression de la contrebande qui s'exerçait presque impunément sur les vins et le tabac. C'est dans ce but qu'il introduisit en 1733 son fameux bill qui soumettait ces marchandises au même régime d'entrepôt qu'il avait appliqué avec tant de succès, dès 1723, au thé et au café. On sait comment il dût renoncer à cette mesure devant la coalition de tous ses ennemis. Profitant de l'expression « droits d'excise » employée malencontreusement pour désigner les nouvelles taxes d'entrepôt, on s'attacha à créer dans tout le pays une violente agitation populaire, entretenue par des discours et des pamphlets qui excitaient le peuple à défendre leurs demeures contre « ce monstre l'Excise », dont le nom avait toujours été détesté en Angleterre où il était synonyme de taxes oppressives.

La guerre de la succession d'Autriche (1739-1748), (dont le coût dépassa 43 millions de livres) entraîna une aggravation considérable des impôts. En 1740 on doubla la *land-tax*, dont le taux fut porté de 2 *sh.* à 4 *sh.*; en 1743, on imposa la fabrication des spiritueux; en 1745, la taxe sur le sel fut prorogée pour six années, à l'expiration desquelles elle fut rendue perpétuelle. En 1746 : droits additionnels sur les

spiritueux, et rétablissement des droits d'excise sur la manufacture des verres et des glaces à laquelle on assura un monopole national par des droits prohibitifs sur les verres étrangers; en 1747 : l'impôt sur les fenêtres, établi en 1696, fut remanié et aggravé par une taxe de 1 *sh.* par fenêtre au-dessus de vingt; une nouvelle taxe fut mise sur les voitures de luxe (*Pleasure carriages*). Enfin, en 1748, tous les droits de douane à l'importation furent augmentés : un quatrième « subside » de 5 p. 100 porta à 20 p. 100 la taxe *ad valorem* (*poundage*), et des taxes spéciales furent mises sur un grand nombre de marchandises.

La paix d'Aix-la-Chapelle n'apporta pour ainsi dire pas d'allégement dans les charges qui pesaient sur les contribuables. Tous les impôts créés furent maintenus; on se borna à ramener à 3 *sh.* en 1750, puis à 2 *sh.* en 1753 la *land-tax* qui avait été perçue au taux de 4 *sh.* (20 p. 100) pendant la guerre. Et, après une courte trêve de huit années, les hostilités recommencèrent sur le continent en 1756 : ce fut la guerre de Sept ans qui devait imposer une dépense presque double de celle encourue pendant la guerre précédente. Puis il y eut encore quelques années de paix avant la lutte désastreuse que l'Angleterre dut soutenir, de 1775 à 1783, contre ses colonies d'Amérique, lutte qui devait ajouter près de cent millions de livres au capital de sa dette.

On connaît l'origine et les causes du soulèvement de ces colonies qui, après avoir proclamé leur indépendance, constituèrent la République des États-Unis. En 1764, un ministre de Georges III (Grenville), à bout d'expédients pour trouver de nouvelles ressources, imagina de se procurer un supplément de revenu en taxant les colons qui n'avaient jamais, jusqu'alors, payé aucun impôt à la mère-patrie. Leur

richesse s'était développée avec une rapidité surprenante, et cette prospérité sembla une raison suffisante pour leur demander de contribuer aux dépenses impériales. En conséquence, le Parlement décida en 1764 et 1765 qu'il serait levé dans les colonies d'Amérique certains droits de ports et une taxe, dite de timbre, qui frappait non seulement les contrats et les actes de procédure, mais encore un grand nombre de transactions sur des objets de consommation journalière. Les colonies protestèrent contre cette dernière taxe, et Franklin, leur délégué, déclarait en 1765 devant un comité de la Chambre des Communes : « Je ne connais pas d'objections au droit de mettre des taxes pour réglementer le commerce, mais le droit d'imposer des taxes intérieures ne fut jamais supposé appartenir au Parlement, attendu que nous n'y sommes pas représentés. »

Le produit minime de cette taxe la fit abandonner peu après par le ministère Rockingham. Mais, en 1767, Townshend proposa d'augmenter les droits de douane imposés en 1764, et de les étendre à la plupart des objets fabriqués qui étaient envoyés d'Angleterre, ainsi qu'au thé importé dans les ports d'Amérique. Les colons, vivement excités, répondirent par la prohibition de tous les produits de l'industrie britannique; et devant les réclamations et les plaintes des industriels anglais, gravement lésés dans leurs intérêts, ces nouveaux droits durent être abolis en 1770. Cependant, pour des raisons politiques, on maintint le droit sur le thé, et ce fut, comme on le sait, cette malheureuse taxe, insignifiante par son produit, qui entraîna la révolte et la perte des colonies.

Au moment de la paix d'Aix-la-Chapelle (1748), le montant des impositions était d'environ 7 millions de livres; il atteignait 10 millions en 1755, et dépassait 17 millions de livres en 1792, à la veille de la lutte

formidable qui allait s'engager avec la France. Nous ne saurions énumérer toutes les mesures auxquelles on eut recours pour réaliser un pareil accroissement dans le produit des impôts. Toutes les taxes anciennes furent remaniées, aggravées, souvent triplées ou quadruplées, et l'on ajoutait constamment de nouveaux articles à la liste des objets soumis aux droits de douane ou d'excise. Mais ces augmentations, qui trouvaient parfois leurs limites dans leur exagération même, ne suffisant pas, il fallait découvrir de nouvelles sources de revenu, et c'est ici que l'esprit si fertile de la fiscalité eut libre carrière. Nous ne ferons en ce moment qu'une sèche nomenclature de toutes les inventions fiscales qui marquèrent cette dernière moitié du XVIIIe siècle; on trouvera dans les paragraphes qui suivent des détails sur la plupart d'entre elles.

Les nouvelles taxes créées pendant la période qui s'étend du début de la guerre de Sept ans (1756) jusqu'à la terminaison de la guerre d'Amérique (1783) furent les suivantes :

1756. — Taxe sur la vaisselle d'or et d'argent (*Plate Chest*).
— — Taxe sur les cartes à jouer et les dés.
— — Taxe sur les aubergistes (*Publicans*).
1757. — Licences (de 2 *l.* à 5 *l.*) imposées aux débitants de vin.
1758. — Nouvel impôt sur le produit des emplois publics rapportant plus de 100 *l.*
1762. — Licences imposées à toutes personnes faisant le commerce des matières d'or ou d'argent.
1763. — Impôt sur le cidre.
1775. — Taxe sur les voitures publiques (*Stage Coaches*).
1776. — Impôt sur les domestiques mâles.
— — Taxe sur les ventes publiques (*by auction*) de meubles u d'immeubles.
1778. — Impôt sur les maisons (*Inhabited House Duty*).
1779. — Taxe sur les parcours des voitures publiques (*Posting*).
1780. — Droit de sortie sur les charbons exportés.
— — Licences des marchands de thé, café ou chocolat.
— — Droit de timbre sur les quittances relatives aux successions de valeurs mobilières.

1782. — Taxe sur les assurances contre l'incendie.
— — Taxe sur les lettres de change et billets à ordre.
1783. — Taxe sur les quittances de sommes au-dessus de 2 *l.*
— — Taxe sur l'enregistrement des naissances, mariages et décès.
— — Taxe sur les remèdes ou médicaments brevetés.

Burke, passant en revue devant le Parlement les récentes taxes créées pendant la guerre, disait, le 6 mars 1782, que l'on ne devait pas s'étonner si le Chancelier de l'Échiquier était à bout d'expédients et dans l'impossibilité de trouver de nouvelles sources de revenu. « Nous étions déjà taxés, s'écriait-il, si nous allions à cheval ou à pied, si nous sortions ou si nous restions chez nous, si nous étions maîtres ou domestiques, si nous buvions du vin ou de la bière; en un mot, nous étions taxés de toutes les manières possibles. »

L'administration de Pitt, qui prit le pouvoir en 1783 à l'âge de 25 ans, apporta de grandes réformes dans le régime des impositions durant les dix années de paix qui précédèrent la rupture avec la France. Sa politique financière et économique, prudente et éclairée, avait produit des résultats si heureux, que le 17 février 1792, en proposant au Parlement des dégrèvements pour une somme de plus de six millions de francs, il croyait pouvoir constater que, dans tout le cours de son histoire, l'Angleterre n'avait pas joui d'un état de prospérité égal à celui dans lequel elle se trouvait présentement. Dans son optimisme, il envisageait une longue suite de réductions de la dette nationale, d'abolitions de taxes, de progrès dans le développement du commerce et de la richesse du pays, et déclarait alors « que jamais, sans aucun doute, il n'y avait eu dans l'histoire de la nation une époque où, par la situation de l'Europe, on pût comme aujour-

d'hui plus raisonnablement compter sur quinze années de paix ». On sait comment ces espérances furent brutalement anéanties par les événements mémorables qui allaient se produire peu après

La première mesure de Pitt avait été, en 1784, de réduire considérablement les droits sur le thé qui était l'objet d'une contrebande étendue : l'impôt, qui s'élevait à 119 p. 100 de la valeur du produit taxé, fut ramené à 12 1/2 p. 100. Et pour compenser la perte de revenu résultant de ce dégrèvement, il établit plusieurs taxes nouvelles dont on trouvera plus loin la liste. Il poursuivit dans les années suivantes la même politique : abolissant les taxes qui pesaient plus lourdement sur les classes pauvres ou entravaient l'expansion du commerce et de l'industrie, et les remplaçant par des impôts variés dont la tendance était d'atteindre le revenu ou la fortune. C'est ainsi que, pour frapper les bénéfices industriels et commerciaux, il assujettit un certain nombre de professions à l'obligation de prendre des licences annuelles d'un prix plus ou moins élevé

En 1785, il forma le groupe des *assessed-taxes* et en confia l'assiette et le recouvrement à une administration unique et autonome. On donnait ce nom à divers impôts qui présentaient ce caractère commun de frapper la fortune des particuliers d'après certains signes extérieurs, tels que le loyer, le train de maison — ce que les Anglais désignent par l'expression : *establishment*, — ou d'autres indices permettant une évaluation approximative des revenus. Ceux existant alors étaient : les taxes sur les voitures et sur les domestiques, qui étaient gérées par le service de l'Excise; celles sur les chevaux, sous la direction de l'administration du Timbre; et, enfin, les deux impôts sur les maisons et sur les fenêtres, qui étaient admi-

nistrés par des commissaires spéciaux. Pitt accroîtra le nombre des *assessed-taxes*. Il leur demandera fréquemment un supplément de revenu, en augmentant lourdement le taux de certaines; ou en mettant sur l'ensemble des surcharges importantes (10 p. 100 chaque fois en 1790, 1796 et 1797); et, enfin, il les prendra comme bases d'un impôt général sur le revenu — la future *income-tax* — lors de son *triple assessment* pour 1798, qui eut pour objet d'obtenir une contribution de dix pour cent du revenu de toutes les personnes assujetties à ces taxes. Nous expliquerons plus tard, en étudiant l'établissement de l'*income-tax*, les détails et les conditions de cette première tentative; et nous allons maintenant compléter la nomenclature donnée plus haut en indiquant toutes les taxes nouvelles créées de 1784 à 1792. En voici la liste :

1784. — Taxe sur les chevaux de selle et de voitures.
— — Droit de permis de chasse.
— — Licences imposées à toutes professions ou industries sous la surveillance de l'Excise.
— — Taxe sur les briques.
— — Taxe sur les chapeaux.
— — Taxe sur les garde-chasse.
— — Droit de marque des ouvrages d'or ou d'argent.
— — Taxe sur les chevaux de course.
1785. — Taxe sur les domestiques de sexe féminin.
— — Impôt sur la valeur locative des boutiques (*Shops*).
— — Licences des prêteurs sur gages (£ 10).
— — — des carrossiers (20 *s*. par voiture à 4 roues; 10 *s*. par voiture à 2 roues).
— — — des gantiers (avec une taxe sur leurs ventes).
— — — des attorneys.
1786. — Licences des parfumeurs.

Et pour que l'on ait une idée à peu près complète de la grande variété des taxes, souvent minimes, auxquelles la nécessité obligea d'avoir recours, nous ajouterons à cette liste les impôts créés de 1793 à 1797 :

taxe sur les ardoises, pierres et marbres; taxe de 100 livres sur les contrats de stage des aspirants aux professions légales (1794); taxe sur les perruques; taxe sur les assurances maritimes (1795); impôt sur les successions (frappant seulement les valeurs mobilières; les immeubles resteront exempts jusqu'en 1863); taxe sur les chiens (1796); taxe sur les personnes possédant des montres ou des horloges (1797).

Nous serions entraînés à donner à cette simple esquisse un développement excessif, si nous voulions entreprendre de décrire toutes les mesures fiscales qui furent adoptées pour créer les ressources que réclama la lutte gigantesque menée pendant vingt-trois ans contre la République française et l'empire napoléonien. Devant l'énormité des demandes faites aux forces contributives de la nation, on s'étonne que l'Angleterre n'en soit pas sortie totalement épuisée. Des taxes furent mises sur tout ce qui pouvait être imposé, et il n'y eut pour ainsi dire pas un seul acte de la vie qui ne fût soumis à une contribution publique. Nous avons cité tout à l'heure la boutade de Burke en 1782 au sujet de la multiplicité des impôts de son temps. Dans un article de la *Revue d'Edimbourg*, en janvier 1820, Sydney Smith a dépeint à son tour, avec une éloquence inimitable et une verve étincelante, l'universalité d'une taxation qui n'a jamais été surpassée : « Taxes sur tout article qui entre dans notre bouche, ou qui couvre notre dos, ou que foulent nos pieds — taxes sur toute chose qu'il est agréable de voir, d'entendre, de toucher, de sentir ou de goûter — taxes sur la chaleur, la lumière, la locomotion — taxes sur toute chose sur terre, et sur les eaux sous terre — sur toute chose qui vient de l'étranger ou qui croît sur notre sol — taxes sur les matières brutes, et taxes sur toute valeur nouvelle qu'y ajoute l'indus-

trie humaine — taxes sur la sauce qui excite l'appétit d'un homme, et sur la drogue qui lui rend la santé — sur l'hermine qui pare le juge, et sur la corde qui sert à pendre le criminel — sur le sel du pauvre, et sur les épices du riche — sur les clous de cuivre du cercueil, et sur les rubans de la mariée, — au lit ou à table, au lever ou au coucher, nous devons payer. L'écolier fait tourner sa toupie taxée; le jeune homme imberbe mène son cheval taxé, avec une bride taxée, sur une route taxée; et l'Anglais moribond, après avoir versé son remède, qui a payé 7 p. 100, dans une cuiller qui a payé 15 p. 100, se rejette sur son lit aux rideaux de perse, qui a payé 22 p. 100, fait son testament sur un papier revêtu d'un timbre de huit livres, et expire dans les bras d'un apothicaire qui a payé une licence de 100 livres pour le privilège de le tuer. Toute sa fortune est alors immédiatement taxée de 2 à 10 p. 100. Outre ces droits de succession, une somme importante est demandée pour l'enterrer dans le sanctuaire. Ses vertus sont transmises à la postérité par une tablette de marbre taxée, et il rejoindra alors ses ancêtres pour ne plus être taxé (1). »

On verra dans le tableau suivant (2) la marche progressive de la taxation — de plus en plus rapide au fur et à mesure que les charges s'accumulent par

(1) Sydney Smith, *Works*, II, p. 13.

(2) Nous avons pris les chiffres de ce tableau dans les comptes annuels insérés dans le rapport parlementaire de 1869. Ils concernent seulement la Grande-Bretagne, à l'exclusion de l'Irlande qui continua jusqu'en 1817 à centraliser séparément ses revenus, comme nous l'avons dit p. 53. Nous devons faire remarquer encore que les sommes inscrites dans notre tableau pour la période de 1792 à 1800 sont les recettes nettes encaissées par l'Échiquier, après déduction des frais de service et de perception. A partir de 1801, on a donné le produit brut des taxes, diminué seulement des restitutions et drawbacks; et pour la comparaison entre les deux périodes on devra tenir compte de ces frais de perception dont nous avons indiqué l'importance dans un chapitre précédent. (V. chap. II, p. 82.)

Années	Douanes (Customs)	Excise.	Timbre (Stamps)	Land and assessed Taxes.	Income Tax.	Post Office.	Total.
(1)	£	£	£	£	£	£	£
1792	4.100.283	8.741.288	1.462.928	3.020.065	»	378.499	17.703.063
1793	3.556.699	8.559.273	1.451.547	2.952.320	»	409.010	16.928.849
1794	4.348.263	8.386.530	1.461.947	3.034.291	»	471.200	17.702.231
1795	3.418.736	9.915.300	1.456.207	2.945.773	»	441.229	18.177.245
1796	3.645.367	9.096.301	1.785.395	3.020.782	»	483.200	18.031.045
1797	3.939.857	10.303.069	1.977.628	3.364.670	»	558.200	20.143.424
1798	4.741.241	11.571.053	2.273.005	4.591.064	»	677.200	23.853.563
1799	7.056.157	11.862.231	2.446.753	6.446.374	1.670.967	704.200	30.186.682
1800	6.784.637	10.594.486	2.621.275	5.092.648	4.513.088	732.200	30.338.334
1801	8.775.728	11.573.427	3.034.517	4.638.857	5.804.515	1.172.241	34.999.285
1802	7.726.161	15.475.453	3.198.648	5.315.343	3.327.435	1.265.022	36.308.062
1803	8.193.953	18.794.705	3.402.334	5.796.494	384.613	1.242.479	37.814.578
1804	9.465.847	21.450.520	3.511.461	6.021.930	3.687.531	1.267.322	45.404.611
1805	10.151.164	23.155.827	4.093.468	6.257.255	4.592.314	1.448.369	49.698.397
1806	10.813.832	24.053.459	4.322.442	6.393.179	6.159.087	1.481.115	53.223.114
1807	10.549.612	24.742.639	4.447.371	7.025.320	10.155.042	1.474.688	58.394.672
1808	10.284.049	25.622.210	4.742.991	7.619.633	11.403.301	1.486.254	61.158.438
1809	11.899.425	23.369.428	5.324.603	8.439.027	12.410.385	1.578.211	63.021.079
1810	12.422.206	25.775.998	5.527.152	7.741.172	13.492.337	1.695.173	66.654.038
1811	10.936.825	25.943.066	5.292.336	7.389.118	13.210.928	1.707.824	64.480.097
1812	11.584.955	23.610.093	5.288.305	7.504.598	13.065.195	1.792.921	62.846.067
1813	11.872.958	25.254.511	5.549.567	7.909.594	14.273.587	1.916.274	66.776.491
1814	12.613.137	26.427.457	5.807.698	8.040.388	14.515.218	2.013.825	69.417.723
1815	11.952.242	26.204.061	6.083.629	9.503.757	14.617.968	2.130.266	70.491.923

(1) De 1792 à 1800 inclus, l'année financière se terminait le 5 octobre. A partir de 1801 les comptes furent arrêtés au 5 janvier, de sorte que l'année 1815, par exemple, comprend les recettes encaissées du 5 janvier 1815 au 5 janvier 1816.

(2) A ce chiffre il conviendrait d'ajouter, pour avoir le total des impôts pesant sur la nation : 1° la taxe des pauvres levée par les paroisses, et qui, de £ 2.567.000 en 1790, avait passé à £ 7.460.000; 2° les dîmes payées par l'agriculture aux bénéficiaires ecclésiastiques ou autres, et que l'on évaluait en 1814 à tout près de neuf millions de livres. Ajoutons que le produit des taxes en Irlande fut, pour l'année expirant le 5 janvier 1816, de £ 6.258.723.

la durée ou l'acharnement de la guerre. Il montre aussi les principales sources où l'on puisa pour réunir les sommes immenses dont on avait besoin. Disons tout de suite que l'on s'adressa principalement aux impôts de consommation, et que l'*income-tax* fournit, notamment à partir de 1806, une contribution importante qui, vers la fin de la guerre, dépassait annuellement quatorze millions de livres (350 millions de francs).

Si l'on examine les chiffres de ce tableau, on remarquera que les taxes furent doublées pendant la première partie de la guerre — de 1792 à 1801, — et qu'une augmentation de pareille importance eut lieu dans la période suivante, — de sorte que les charges de l'impôt représentaient, en 1815, presque exactement le quadruple de ce qu'elles étaient en 1792. A cette dernière date les taxes directes (*Land and assessed taxes*) n'entraient que pour 17,02 p. 100 dans l'ensemble des revenus fiscaux; en 1815, par suite de l'établissement de l'*income-tax*, elles fournissent 34,22 p. 100 du total (1). Pour les impôts de consommation (Douanes et Excise) les proportions s'abaissent de 72,54 p. 100 en 1792 à 54,13 p. 100 en 1815, bien que le produit en ait triplé entre ces deux dates. On avait atteint de ce côté l'extrême limite à laquelle l'impôt ne peut plus progresser : il y avait dans le tarif plusieurs centaines d'articles dont le rendement était insignifiant ou nul parce que les droits exagérés qui les frappaient étaient prohibitifs. Seuls les objets de grande consommation ou de première nécessité — au nombre d'une douzaine peut-être — fournissaient la presque totalité de l'énorme revenu demandé aux impôts indirects. On

(1) Cette proportion est même de 35,41 p. 100 si l'on tient compte — comme on le doit — de la portion de la *land-tax* qui avait été rachetée de 1799 à 1815. Ces rachats, s'élevant à £ 841.653, avaient ramené le produit de cette taxe de £ 2.037.627 à £ 1.195.974.

verra par le tableau suivant que le poids des lourdes surcharges qu'ils avaient subies pendant la guerre pesait surtout sur les classes les plus pauvres :

OBJETS SOUMIS AUX DROITS DE DOUANE OU D'EXCISE	PRODUIT DES DROITS		AUGMENTATION	
	en 1792.	en 1815.	en sommes.	p. %
	£	£	£	
Sel.	377.233	1.616.671	1.239.438	329
Sucre.	1.316.000	2.957.403	1.641.403	125
Boissons :				
Bière, malt, etc. . . .	3.578.000	9.796.346	6.218.346	174
Vins.	1.016.000	1.900.772	884.772	87
Spiritueux	1.532.000	6.700.000	5.168.000	337
Thé.	650.000	3.591.350	2.941.350	452
Tabac.	566.551	2.025.663	1.459.112	258
Savon.	403.000	747.759	344.759	86
Cuir.	281.000	698.342	417.342	148
Chandelles.	256.000	354.350	98.350	39
Verres.	183.000	424.787	241.787	132
Chanvre.	103.000	285.000	182.000	177
Total.	10.261.784	31.098.443	20.836.659	203

Malgré ces taxes oppressives, l'Angleterre présenta pendant cette période si sombre tous les signes d'une prospérité apparente. Plusieurs causes contribuèrent, il est vrai, à alléger dans une certaine mesure le poids d'une taxation qui semblait avoir atteint son extrême limite. La population avait continué à augmenter rapidement. Des émissions abondantes de billets de banque ayant cours forcé avaient amené une dépréciation du signe monétaire et une hausse générale de tous les prix. Les capitaux provenant des emprunts et des impôts énormes levés par le gouver-

nement étaient immédiatement employés à des dépenses publiques et rendus ainsi à la circulation; et ces dépenses de l'État servaient à entretenir une activité sans précédents dans le commerce ou l'industrie et à procurer des emplois ou du travail à une foule d'individus. Certaines classes profitèrent grandement de cette situation : l'agriculteur, le manufacturier, le marchand et un grand nombre de personnes occupées dans les services publics virent croître leurs gains dans des proportions considérables.

Mais il y avait la masse du peuple, l'ouvrier des villes et des campagnes, dont le salaire n'avait pas progressé comme le prix des objets nécessaires à sa subsistance (1). On peut imaginer les souffrances cruelles que durent subir les classes laborieuses pendant les dernières années de la guerre, alors que le prix du pain avait doublé, que le sel était taxé à trente fois sa valeur, que l'impôt sur le sucre avait été élevé à 30 *sh.* (37 fr. 50) le quintal de 50 kilogrammes, que celui de la bière — la boisson populaire — avait été quadruplé (2), que la taxe sur le thé doublait le prix du produit. « Une nation engagée dans une guerre coûteuse qui réclame la dépense régulière de larges sommes en excès de son revenu peut être comparée à un prodigue durant sa carrière de dissipation et d'extravagance; tout autour de lui présente l'aspect de l'abondance et de la prospérité, et cette apparence subsistera jusqu'à ce que les ressources commencent à lui faire défaut. Les énormes dépenses du gouvernement, jointes à l'état de la circulation

(1) « En 1813, la prime sur l'or (c'est-à-dire la dépréciation du papier) était de 30 p. 100 environ, et le salaire nominal n'était donc en réalité qu'un peu plus des deux tiers de sa valeur présumée. » (Thorold Rogers, *Work and Wages*, p. 501.)

(2) Le droit sur le malt (drèche) servant à la fabrication domestique avait été élevé par additions successives de 1 *s.* 0 1/4 *d.* à 4 *s.* 5 3/4 *d.* le *bushel* (1 *bushel.* = 36 1/3 litres.)

monétaire, devaient entraîner une hausse générale de tous les prix. Les fermages avaient augmenté beaucoup plus que les charges des propriétaires fonciers qui, nonobstant les surcharges d'impôt, trouvaient leur situation améliorée. Les nombreux fournisseurs et entrepreneurs qui traitaient avec le gouvernement tiraient des dépenses publiques des bénéfices importants. L'argent mis ainsi en plus grande abondance à la disposition de nombreuses classes occasionnait une demande croissante pour les articles de luxe ou de jouissance, ce dont les marchands et les commerçants tiraient avantage. Il y avait en outre d'autres catégories de personnes qui profitaient des dépenses militaires...

« Comme dans le cas du prodigue, tant que toutes ces causes furent en action, il y eut une apparence de prospérité, et ceux qui bénéficiaient de cet état de choses étaient anxieux de maintenir l'illusion. Que ce ne fût qu'une illusion, cela sera évident pour tous ceux qui regardent au-dessous de la surface et qui s'enquièrent de l'état de pauvreté et de misère dans lequel était plongée alors la grande masse du peuple... Parler d'une situation prospère du pays dans de semblables conditions implique une contradiction évidente. Il serait plus correct de comparer la situation de la communauté à celle des habitants d'une ville victime d'un incendie général, dans lequel quelques-uns deviendraient riches soudainement en emportant toutes les valeurs précieuses, tandis que la masse resterait plongée dans la ruine et le dénûment (1). »

La paix, si ardemment et si anxieusement souhaitée par toute la nation, n'apporta pas le soulagement attendu. Il fallait satisfaire aux engagements contractés

(1) Porter, *Progress of the Nation*, II, pp. 282, 284.

pendant la guerre, et les périodes de liquidation et de transition qui succèdent à un temps d'efforts surnaturels sont toujours des époques de dépression et de langueur. Près de dix années s'écoulèrent avant que la situation financière permît d'entreprendre le dégrèvement des taxes les plus oppressives. Dès 1816, le gouvernement avait dû, sous la pression des classes intéressées, abandonner la totalité de l'*income-tax*, et les agriculteurs avaient, de leur côté, exigé une réduction importante du droit sur le malt. C'était un déficit de dix-huit millions de livres que l'on créait ainsi, et que l'on dut combler par l'imposition de nouvelles taxes de douane et d'excise. En 1819 on dut encore demander plus de trois millions de livres à des surcharges d'impôts sur un certain nombre d'objets de consommation : le malt, les spiritueux de fabrication indigène, le tabac, le café, le cacao, le thé, le poivre, la laine étrangère, etc. Et le déficit de cette année, comme celui des deux années suivantes 1820 et 1821, dut être couvert au moyen d'emprunts.

Ce n'est qu'en 1822 qu'apparaissent les premiers symptômes d'un relèvement. La reprise des payements en espèces avait rendu au signe monétaire sa valeur réelle, et les conversions de rentes entreprises à partir de cette date allaient permettre d'assurer désormais l'équilibre budgétaire sans emprunts ou impôts nouveaux. Les dégrèvements opérés cette année s'élevèrent à £ 3.500.000. En 1824 et 1825, la révision et la refonte des tarifs des douanes et de l'excise apportèrent des allégements sensibles dans le poids des taxes. Enfin, en 1830, Parnell, qui avait présidé pendant deux ans le Comité des finances, publiait son livre *On Financial Reform* dans lequel il recommandait l'abolition des impôts sur les matières premières et de certaines taxes d'excise qui, par la gêne

et les formalités qu'elles imposaient aux assujettis, empêchaient le développement et les progrès de l'industrie manufacturière.

Outre les réductions de droits, évaluées à £ 1.300.000, qui furent la conséquence des réformes opérées en 1825 par Robinson et Huskisson, des dégrèvements importants furent faits en 1830 et 1831 sur les articles de consommation énumérés ci-après :

Bière . . . . . . £	3.000.000	Calicots imprimés. £	500.000
Sucre.	450.000	Chandelles.	470.000
Charbon.	830.000	Cuirs	360.000

Et parmi les taxes supprimées ou diminuées dans les années antérieures, nous citerons encore : la taxe sur les chevaux employés pour l'agriculture (abolie en 1821); l'impôt sur le sel (réduit considérablement en 1822 et aboli totalement en 1825); les impôts sur les maisons et les fenêtres, et ceux sur les chevaux, sur les voitures et sur les domestiques (diminués en 1824 et 1825).

Il nous reste, pour conclure cet historique, à faire connaître le rendement des principales branches des revenus fiscaux pour l'année finissant le 5 janvier 1832 :

	£	s.	d.
Douanes.	18.248.929	16	4
Excise.	17.547.388	13	11
Timbre.	7.210.935	9	7
Land et *assessed Taxes*, et arriérés de l'*Income-Tax*. .	5.210.304	6	2
Postes.	2 228.867	15	5
Total.	50.446.426	1	5 (1)

(1) V. *Parliamentary Return of* 1869, II, p. 68.

II. — Impôts directs.

Sous cette dénomination on ne range habituellement que l'impôt foncier (*land-tax*), l'*income-tax*, et les *assessed-taxes*. Nous y comprenons également un assez grand nombre d'autres taxes perçues (soit par l'administration du Timbre, soit par celle de l'Excise) sous forme de licences ou de certificats annuels exigés pour l'exercice de certaines professions, et dont l'objet, analogue à celui de notre contribution des patentes, est de frapper spécialement les bénéfices de ces professions.

Impôt foncier (Land-tax)

Cet impôt, dont l'on fixe l'origine à 1692, n'est au fond que l'ancienne taxe connue successivement sous les noms de « quinzièmes et dixièmes », de « subsides », d'*assessments*, et qui avait elle-même remplacé les vieilles aides féodales dénommées : *scutage*, *carucage*, *hidage* ou *tallage*. C'était objectivement un impôt général sur la fortune : *a property and income-tax*. Mais — comme cela s'était déjà produit antérieurement, — les biens mobiliers réussirent à se soustraire presque complètement à la nouvelle taxation, et, les terres y restant à peu près seules assujetties, la taxe ne fut bientôt plus désignée dans les documents législatifs et dans le langage fiscal que comme l'*annual land-tax*.

Nous avons dit dans un chapitre précédent que Guillaume III fut dans la nécessité, pour se procurer des ressources, de recourir dès son avènement aux anciennes formes d'impositions, telles que la capitation et les contributions mensuelles connues sous le nom d'*assessments*. En 1690 et 1691, ces contributions mensuelles furent fixées à 137.641 *l.* 18 *s.* 2 *d.* et produisirent pour chacune de ces deux années une somme

de £ 1.613.000. Les inégalités choquantes qui existaient dans les contingents assignés aux divers comtés soulevèrent des plaintes et des réclamations nombreuses, spécialement de la part des propriétaires fonciers sur lesquels la charge pesait presque exclusivement. On réclama la transformation de cet impôt de répartition en impôt de quotité, et une nouvelle évaluation des terres ayant été faite en 1692, on vota pour cette année une taxe de 4 shillings par livre de revenu (20 p. 100), laquelle produisit environ £ 1.922.000. Le même taux fut maintenu pour les années suivantes; mais, ainsi qu'il était déjà arrivé autrefois, le rendement de cette taxe de 4 shillings alla toujours diminuant, grâce aux fraudes, aux déclarations inexactes, et à la négligence ou à la connivence des agents chargés de l'assiette.

Pour obvier à ces dissimulations de la matière imposable, le Parlement résolut d'abandonner la taxation individuelle et de revenir au système de la répartition. Il décida qu'une taxe de 1 shilling par livre devrait produire une somme de £ 494.671, et pour l'année 1697 le montant de l'impôt à percevoir fut fixé à £ 1.484.015, comme l'équivalent d'une taxe de 3 shillings par livre. Un tableau inséré dans cet acte (9 et 10 *Will.* III, c. 10) spécifia le contingent assigné à chaque ville et à chaque comté qui devaient le répartir entre les diverses paroisses où la taxe serait levée : 1° sur toutes les personnes en possession de biens mobiliers ou d'emplois lucratifs; 2° sur les propriétaires de terres. Les biens mobiliers à taxer étaient l'argent comptant, les créances actives, les marchandises et toutes autres valeurs mobilières dans le royaume qui étaient estimées comme devant produire un revenu de 6 p. 100; le capital agricole (bétail, récoltes et matériel) et les meubles meublants étaient

exemptés. Les revenus des emplois à taxer étaient définis ainsi : « les profits et salaires de toutes personnes occupant un office public ou un emploi de profit », à l'exception des officiers des armées de terre et de mer. Le reliquat du contingent paroissial devait ensuite être levé sur tous les propriétaires de redevances foncières ou seigneuriales (*manors*), de terres, maisons, carrières, mines, dîmes, péages, ou tous autres droits immobiliers, d'après la valeur annuelle de ces biens. Les terres produisant un revenu annuel inférieur à 20 shillings étaient exemptées de l'impôt, ainsi que les universités, collèges, écoles et hôpitaux. L'assiette et le recouvrement étaient confiés à des commissaires généraux désignés dans l'acte voté chaque session par le Parlement; ces commissaires, qui se partageaient entre eux les districts où ils devaient opérer par groupes de quelques-uns, nommaient eux-mêmes les asséeurs et collecteurs locaux. Ces derniers seuls étaient rémunérés au moyen de remises proportionnelles sur les sommes recouvrées.

En 1698, des réclamations ayant été faites par diverses subdivisions contre les contingents qui leur avaient été imposés dans le sous-répartement opéré par les comtés, le Parlement, qui vota pour cette année une nouvelle taxe de 3 shillings par livre (c'est-à-dire une somme de £ 1.484.015. 1 *s.* 11 3/4 *d.*), décida que la quote-part à fournir par chaque paroisse serait proportionnellement la même que celle pour laquelle elle avait contribué à l'imposition de 1692, année où, comme nous l'avons dit, on avait procédé à une évaluation des revenus fonciers.

Et c'est d'après ces règles que la *land-tax* fut levée chaque année pendant tout un siècle, à des taux divers qui ne furent jamais supérieurs à 4 *sh.* par livre, limite extrême que l'on ne crut pas pouvoir dépasser. Une

taxe nominale de 1 shilling signifiant l'imposition d'environ un demi-million de livres, il est facile de voir par le tableau suivant l'importance des sommes levées à diverses époques pendant ces cent ans :

Années.	Taux.	Années.	Taux.
1697-1699.	3 *sh.*	1731-1732.	1 *sh.*
1700-1701.	2	1733-1739.	2
1702-1713.	4	1740-1749.	4
1714-1715.	2	1750-1752.	3
1716.	4	1753-1766.	4
1717-1721.	3	1767-1770.	3
1722-1726.	2	1771.	4
1727.	4	1772-1775.	3
1728-1729.	3	1775-1798.	4
1730.	2		

Lorsque Pitt, en 1798, fit subir à la *land-tax* les modifications que nous allons exposer, elle rapportait annuellement, depuis de longues années, environ 2 millions de livres qui étaient payées presque en totalité par les seuls propriétaires fonciers. Les titulaires d'emplois publics, sur lesquels l'impôt était retenu d'office, contribuaient dans ce total pour une somme d'environ 126.000 livres; mais il n'existe aucune trace des perceptions faites sur la fortune mobilière qui, en réalité, échappait complètement à l'impôt. Quand Pitt fit vérifier les sommes levées dans les divers comtés, on constata que le total dépassait à peine 5.000 livres (1).

Le grand changement opéré par la loi de 1798 fut de rendre la *land-tax* perpétuelle au taux de 4 shillings, ce qui la transformait en une charge fixe permanente sur tous les biens immobiliers. Préalablement on avait distrait du principal de l'impôt la portion de la taxe

(1) Les perceptions faites sur les revenus mobiliers s'élevaient à £ 841 dans le comté de Norfolk, à £ 685 en Devonshire, à £ 445 en Somerset, et à des sommes insignifiantes dans les autres comtés. Essex ne payait qu'une seule livre. (V. DOWELL, *History of Taxation*, III, p. 90.)

perçue par voie de retenues sur les produits des emplois publics. Pitt étendit ces retenues à tous les titulaires de pensions ou autres payements annuels assignés sur l'Échiquier, et fit de leur produit, évalué à £ 150.000, l'objet d'une taxe annuelle sur les traitements et pensions, taxe qui ne fut abolie qu'en 1876.

Et, pour compléter cette mesure, on autorisa les redevables à racheter individuellement la charge perpétuelle dont leurs biens devenaient grevés, au moyen du transfert aux commissaires de la Dette de titres de rentes 3 p. 100 représentant une annuité supérieure d'un dixième au montant de l'impôt racheté. Cette combinaison semble avoir été dictée par la nécessité où l'on était alors de relever le crédit public fortement compromis par les dépenses énormes de la guerre qui durait depuis cinq ans, par la suspension des payements en numéraire, et, enfin, par les nombreux emprunts faits depuis l'ouverture des hostilités à des conditions de plus en plus onéreuses. Ceux contractés l'année précédente (1797) n'avaient pu être placés qu'à 44 p. 100, et la rente 3 p. 100 consolidé ne dépassait pas alors le cours de 50. Par la faculté de rachat offerte au public, on espérait donc, comme le dit le document officiel, « se débarrasser pendant la guerre, et aussi promptement que possible, de l'énorme quantité de rentes qui encombrait le marché, afin de relever le prix des fonds publics ».

Mais si l'urgence des circonstances pouvait expliquer un semblable expédient financier, Pitt, avec son esprit éclairé, ne dut pas se dissimuler qu'en autorisant le rachat de l'impôt foncier il anticipait sur l'avenir et absorbait à l'avance le revenu des exercices futurs. Il eut sans doute des vues plus élevées. On doit supposer que, préparant alors l'établissement d'un impôt général sur tous les revenus fonciers et mobiliers, il

reconnut l'inconvénient de maintenir simultanément deux impôts à peu près analogues, l'*income-tax* et la *land-tax*, et que, en dehors des motifs invoqués dans le préambule de l'acte de 1798, il avait conçu l'espoir de parvenir, par les opérations du rachat, à éteindre un impôt vicieux et entaché, dans sa répartition, des plus criantes inégalités.

Cet espoir ne devait pas se réaliser. Le bas prix de la rente — 56 en moyenne — détermina d'abord un assez grand nombre de propriétaires fonciers à effectuer des rachats qui, pendant la première année, s'élevèrent à 435.888 livres, soit plus du cinquième de l'impôt. Mais la hausse des fonds publics, due en partie à ces rachats, ralentit considérablement le mouvement. Le cours moyen du 3 p. 100 consolidé fut de 63 5/8 en 1800, et la somme totale de *land-tax* rachetée pendant cette année atteignit seulement 40.418 livres. Pour les années suivantes on trouve des chiffres constamment décroissants, malgré certaines facilités offertes aux intéressés pour se libérer de l'impôt (1). La moyenne annuelle de 1816 à 1831 n'est que de 2.126 livres. A la date du 5 janvier 1832, la somme totale des rachats individuels effectués depuis 1799 s'élevait à £ 730.082. Les termes de rachat sont restés sans changement jusqu'en 1853, année où le prix en fut abaissé de 17 1/2 p. 100.

Taxes sur les pensions et sur les traitements. — La portion de la *land-tax* perçue sur les pensions et sur les

(1) Le droit de rachat fut étendu à toute personne ayant un intérêt, actuel ou futur, dans les propriétés taxées; et en 1802 les étrangers furent admis à racheter l'impôt frappant une terre quelconque : les acheteurs faisaient ainsi un placement qui leur conférait la jouissance d'une rente foncière perpétuelle et privilégiée. Les taxes n'excédant pas 25 livres pouvaient être rachetées en numéraire, et le prix en était calculé d'après le cours du 3 p. 100 consolidé. Des délais furent accordés pour ces payements en espèces qui purent se faire par termes échelonnés, et des conditions plus favorables encore furent offertes pour le rachat de toutes les cotes ne dépassant pas 10 livres.

salaires des offices publics avait été estimée par Pitt comme devant produire un revenu annuel de £ 150.000. Mais ce produit ne fut jamais atteint et alla toujours s'amoindrissant par suite des exemptions trop libéralement accordées, et aussi du sens de plus en plus restreint que l'on attribua ultérieurement à l'expression : « offices publics ». En 1830, la taxe ne rapporta que 32.020 livres, et lors de son abolition en 1876 le rendement en était tombé à 737 *l.* 9 *s.* 11 *d.*

Mais, indépendamment de la *land-tax*, on retenait encore sur les salaires et sur les pensions deux droits de 6 *d.* et 1 *s.* par livre, dont le premier avait été établi en 1720 et rapporta en moyenne 30.000 livres par an pendant de nombreuses années : en 1785, le produit atteignit même 45.000 livres. Le droit de 1 shilling fut imposé, comme taxe de guerre, en 1757, sur tous les salaires, épices ou revenus d'offices et de pensions d'une valeur annuelle de 100 livres et au-dessus. En 1780 il produisait environ 28.000 livres. Ces deux taxes ont été décrites par Blackstone comme « hautement populaires (1) ». En 1809, elles furent rendues perpétuelles. Mais, par suite du relâchement signalé plus haut dans les retenues à exercer sur les traitements des fonctionnaires, le produit en alla toujours décroissant, et en 1830 elles rapportèrent seulement une somme de £ 23.918, dont £ 8.353 provenaient du droit de 6 *d.*, et £ 15.565 de celui de 1 shilling. Elles furent définitivement abolies en 1834.

Assessed Taxes.

Nous avons dit que ce groupe de taxes comprenait divers impôts somptuaires assis sur des jouissances

(1) *Commentaries*, I, p. 326.

considérées comme de luxe ou sur certains signes extérieurs que l'on supposait révéler l'aisance ou la fortune. En passant en revue les modes si variés de taxation inventés vers la fin du XVIIIe siècle, nous avons déjà mentionné la plupart de ces taxes dont les plus importantes ont survécu jusqu'à nos jours; d'autres, ridicules ou d'un produit insignifiant, n'eurent qu'une existence éphémère et dure être abandonnées au bout de quelques années.

Impôts sur les maisons. — Deux impôts furent créés sur les maisons habitées.

Le premier (*window-tax*) fut établi en 1696 et ressuscitait en fait l'impôt de 2 shillings sur les cheminées aboli huit ans auparavant. Il consista à l'origine en une contribution fixe de 2 *sh.* par maison (1), laquelle était portée à 6 shillings pour les maisons ayant plus de neuf fenêtres, et à 8 shillings pour celles qui en avaient plus de dix-neuf. Les fenêtres devaient être comptées du dehors sans que les asséeurs pussent entrer dans les maisons. Cet impôt fut fréquemment remanié. D'abord, en 1709, la taxe fut considérablement augmentée pour les maisons ayant plus de vingt ouvertures; puis, de nouveau, en 1745 et 1746 où Pelham établit un tarif progressif d'après le nombre d'ouvertures. Indépendamment du droit fixe de 2 shillings, les maisons ayant plus de dix fenêtres durent payer : de dix à quatorze fenêtres, 6 *d.* par ouverture; de quinze à dix-neuf fenêtres, 9 *d.*; de vingt fenêtres et au-dessus, 1 shilling. En outre, l'impôt fut étendu à toute ouverture quelconque pratiquée dans les escaliers, couloirs, caves, greniers, — aussi bien dans la maison principale que

(1) Étaient exemptées les maisons (*cottages*) ne payant ni la taxe d'église ni la taxe des pauvres.

dans les bâtiments annexes (cuisines, écuries, remises, buanderies, etc.), même séparés de l'habitation. Une pénalité de 20 shillings par ouverture bouchée, puis réouverte après le passage des asséeurs, frappa ce genre d'évasion qui était devenu une pratique courante.

Les tarifs furent encore augmentés en 1758, 1761 et 1766. En 1784 la taxe subit une refonte complète : le droit fixe, porté en 1766 à 3 shillings (pour l'Angleterre et le pays de Galles), fut élevé à 6 shillings, et l'on établit de nouveaux droits supplémentaires, également fixes, mais gradués d'après le nombre d'ouvertures, lesquels partant de 6 *sh.* pour les maisons taxées pour sept fenêtres, montaient jusqu'à 20 livres pour celles de cent quatre-vingts fenêtres et au-dessus. En 1792, Pitt put dégrever toutes les maisons ayant moins de sept ouvertures du droit fixe de 3 shillings qu'elles payaient en Angleterre depuis 1766; il existait environ 400.000 maisons de cette catégorie, et le montant du dégrèvement représentait une somme de 56.000 livres.

Pendant la grande guerre, l'impôt sur les fenêtres fut augmenté à diverses reprises et atteignit son maximum en 1808 (*Consolidation Act*). Le tarif fut alors fixé comme suit : les maisons n'ayant pas plus de 6 ouvertures et d'une valeur locative inférieure à 5 *l.* payèrent 6 *s.* 6 *d.*, et 8 *s.* quand cette valeur dépassait 5 livres; pour les autres la taxe s'élevait, selon une échelle ascendante assez irrégulière, de 1 *l.* pour les maisons de 7 fenêtres, et 1 *l.* 13 *s.* pour celles de 8, jusqu'à 58 *l.* 17 *s.* pour les maisons de 100 à 109 fenêtres, et 93 *l.* 2 *s.* 6 *d.* pour celles de 180 et davantage. Ces lourdes taxes restèrent en vigueur jusqu'en 1823, année où elles furent réduites de moitié. Deux ans après, Robinson put faire exempter toutes les maisons ayant moins de 8 fenêtres, et il apporta

certaines atténuations dans l'assiette de l'impôt pour les locaux servant au commerce ou à l'agriculture. Nonobstant ces adoucissements, cette taxe, qui ne fut abolie qu'en 1851, resta toujours très impopulaire en raison de la rigueur avec laquelle elle était imposée. Les asséeurs, qui avaient à travers les maisons un droit de passage, dont l'exercice soulevait constamment une vive irritation, taxaient les moindres ouvertures faites dans un mur, aussi bien celles des caves que les simples trous servant à la ventilation, et ces impositions étaient sanctionnées par les tribunaux.

D'après Sinclair, le rendement de la taxe sur les fenêtres s'éleva en moyenne à £ 131.011 pour chacune des quatre années qui précédèrent la mort de Georges Ier (1727) (1). Il fut de £ 135.000 en 1739; de £ 235.000 en 1755; en 1815 il atteignait environ 2 millions de livres; et pour l'année 1829 il produisit encore £ 1.163.760.

Le second impôt sur les maisons, créé en 1778, aboli en 1834, et rétabli en 1851, subsiste encore de nos jours sous le nom de « *Inhabited House Duty* ». Il est assis, non sur le nombre d'ouvertures, mais sur la valeur locative annuelle. A l'origine, la taxe frappait toutes les maisons d'un loyer de 5 livres et au-dessus occupées soit pour l'habitation, soit à usage de boutiques, magasins, bureaux, etc. Il n'y avait d'exceptions que pour les constructions distinctes et séparées, utilisées comme ateliers ou comme dépôts de marchandises. Ce n'est qu'en 1817 que les locaux commerciaux occupés pendant le jour seulement furent exemptés si l'occupant n'y résidait pas la nuit, et possédait ailleurs une

(1) Sinclair donne également le produit réalisé sous le règne de Guillaume III, c'est-à-dire de 1697 au 25 mars 1702. Selon lui, ce produit aurait été de 503.466 *l.* 10 *s.* 2 1/2 *d.* (V. *Hist. of the Revenue*, III, app. p. 153.)

maison d'habitation payant déjà la taxe. En 1824, cette immunité fut étendue à tous les bureaux, offices ou comptoirs servant à l'exercice de professions diverses. Les taux de l'impôt furent fréquemment remaniés et augmentés, et l'on pourra se rendre compte par l'examen du tableau suivant des principales variations qu'ils ont subies :

VALEURS LOCATIVES	TAUX PAR LIVRE DE VALEUR LOCATIVE EN			
	1779.	1798.	1802.	1814
	s. d.	*s. d.*	*s. d.*	*s. d.*
De 5 livres à 20 livres. . . .	0 6	0 8	1 4	1 6
De 20 — à 40 —	0 9	1 0	2 0	2 3
De 40 — et au-dessus	1 0	1 3	2 6	2 10

En 1825 on exempta de la taxe les maisons d'une valeur locative inférieure à 10 livres; mais les taux pour les maisons de 20 à 40 *l.* et pour celles au-dessus de 40 *l.* restèrent sans changement jusqu'à 1833; ces taux représentaient environ 11 p. 100 et 14 p. 100 du loyer. On retira de cet impôt : £ 900.000 en 1815, £ 1.324.000 en 1829 et £ 1.390.000 en 1830.

Nous mentionnerons encore ici une contribution péciale imposée en 1785 sur la valeur locative des boutiques (*Shop tax*), et qui, s'ajoutant à la taxe précédente, était assise dans des conditions à peu près similaires. On espérait en tirer un produit de £ 120.000; mais les taux durent être réduits dès l'année suivante, et quand elle fut supprimée en 1789, son rendement atteignait seulement £ 56.000.

Impôts sur les voitures. — L'absence presque totale de voies de communication retarda longtemps, en

Angleterre comme ailleurs, l'usage des voitures pour le transport des personnes. Ce n'est que vers le milieu du XVIIIe siècle que ce mode de locomotion commença à être employé fréquemment, quand les routes du royaume eurent été améliorées ou multipliées, et que beaucoup de voitures eurent été pourvues de ressorts.

Cependant dès 1635 il existait déjà dans la métropole un certain nombre de voitures de place destinées à transporter des personnes à des distances déterminées; les exploitants, comme ceux des chaises à porteurs alors très en vogue, devaient obtenir une licence pour exercer leur industrie

C'est en 1694 que les voitures de place (*Hackney Carriages*) furent assujetties à une taxe spéciale. Le nombre autorisé à circuler dans Londres, Westminster et les environs jusqu'à 5 ou 8 kilomètres de distance, fut limité à 700, et les propriétaires ou conducteurs, en outre d'une licence du prix de 50 livres accordée pour vingt et un ans, eurent à payer une taxe annuelle de 4 livres. En 1715, l'impôt pour les nouvelles licences fut élevé à 5 shillings par semaine (13 *l.* par an), payables mensuellement, et le nombre des licences à concéder porté de 700 à 800. Pitt doubla cette taxe. Le produit, qui s'élevait à £ 11.478 en 1774, atteignit £ 26.322 en 1792, et £ 28.932 en 1815. Le nombre des licences à accorder, fixé successivement à 1.000 en 1770, puis à 1.100 en 1802, était encore restreint à 1.200 en 1833, quand toute limite fut supprimée et l'industrie des voitures de place rendue libre.

Le second impôt sur les voitures frappa les voitures de luxe (*Pleasure Carriages*). Il fut établi en 1747, et consistait en une taxe annuelle de 4 *l.* par voiture à 4 roues et de 2 *l.* pour celles à 2 roues; elle n'était due que pour un nombre maximum de 5 voitures, sauf le

cas où les propriétaires les donnaient en location. Le produit s'éleva pour la première année à £ 61.000, et en 1775 les déclarations accusèrent un nombre de 18.600 voitures à 4 roues. L'année suivante, le droit pour ces dernières voitures fut porté à 5 livres. Trois augmentations successives, de 5 p. 100 chacune, eurent encore lieu pendant la guerre d'Amérique. Puis, en 1785, Pitt éleva les taxes à 7 livres pour les voitures à 4 roues et à 3 *l.* 10 *s.* pour celles à 2 ou à 3 roues; en 1789, il les remania en appliquant à la première catégorie un tarif progressif selon le nombre de voitures possédées. Après des augmentations successives au cours de la guerre (en 1795, 1798, 1802, 1806, 1808 et 1812) les tarifs étaient établis comme suit en 1812 :

Voitures à quatre roues.

Nombre de voitures.	Taxe pour chaque voiture. £	s.	d.	Nombre de voitures.	Taxe pour chaque voiture. £	s.	d.
Une	12	0	0	Six	16	8	0
Deux	13	0	0	Sept	17	0	0
Trois	14	0	0	Huit	17	12	0
Quatre	15	0	0	Neuf et au-dessus	18	3	0
Cinq	15	15	0				

Une taxe supplémentaire de 6 *l.* 6 *d.* était encore perçue pour chaque caisse ou corps additionnel de voiture placé sur le même train.

Voitures avec moins de quatre roues

	£	s.	d.
A un cheval	6	10	0
A deux ou plusieurs chevaux	9	0	0
Pour toute caisse additionnelle	3	3	0

Il existait encore d'autres voitures qui n'étaient pas considérées comme de luxe et payaient des droits moins élevés. Ces voitures, spécialement dénommées *taxed carts*, étaient celles qui servaient d'ordinaire au transport des récoltes ou des marchandises et n'étaient

employées qu'accidentellement pour le transport des propriétaires ou de leur famille; elles ne devaient pas avoir de ressorts mécaniques ni ne pouvaient être pourvues d'une capote en cuir ou de rideaux en toile; leur prix de construction ne devait pas excéder £ 21. La taxe était de 1 *l.* 9 *s.* pour les voitures qui n'avaient pas de ressorts, et de 2 *l.* 15 *s.* pour celles munies de ressorts non métalliques.

En 1812 il fut déclaré 16.596 voitures à 4 roues et 12.286 à 2 roues. Le produit de l'impôt, qui avait été de £ 219.495 en 1792, s'éleva pour 1815 à £ 480.852. Les droits furent réduits de moitié en 1823, et des exemptions ou modérations furent consenties dans les années suivantes en faveur des *taxed carts* et de certaines catégories de voitures légères, parmi lesquelles nous mentionnerons celles dont les roues ont moins de 76 centimètres de diamètre ou dont l'attelage se compose de mules, ânes, poneys ou chevaux de petite taille

Il restait à soumettre à l'impôt les voitures publiques, c'est-à-dire celles qui servaient au transport en commun de voyageurs payant chacun un prix séparé. Jusqu'au milieu du siècle ce mode de transport n'était guère utilisé que par les gens des classes inférieures. Mais quand l'emploi des ressorts métalliques se fut répandu, on vit apparaître un nouveau genre de voitures qui, par les soins donnés à leur construction, par le bon choix de leurs attelages, par la rapidité de leur marche que facilitaient encore les améliorations apportées aux chemins, conquirent promptement la faveur du public : ces voitures étaient les diligences dont les services, organisés bientôt sur toutes les routes du royaume, furent portés plus tard à un tel état de perfection que leur disparition est encore aujourd'hui l'objet de certains regrets. En 1775 on comptait déjà

400 de ces voitures à relais (*Stage Coaches*), et l'année suivante on les assujettit à la taxe que payaient depuis 1747 les voitures à 4 roues, taxe qui venait d'être élevée à 5 livres. Puis, en 1779, on ajouta à cette taxe un droit spécial perçu sur les parcours régulièrement effectués par les diligences; ce droit, fixé à un demi-penny par mille, fut étendu un an après à toutes les voitures de louage à 4 roues (berlines, landaus, calèches, etc.), servant au transport des voyageurs d'un lieu à un autre. Ces dernières voitures durent payer en outre une taxe de 5 livres chaque année. Augmenté en 1783, et porté à 2 pence par mille en 1797, le droit de parcours fut perçu à partir de 1804 d'après le nombre de places d'intérieur que la voiture était autorisée à offrir au public; on paya désormais :

Pour 4 places (et au-dessous)	2 *d.*	par mille
— 6 —	2 ½	—
— 8 —	3 ½	—
— 10 —	4	—
— plus de 10 places	5	—

et le taux de la licence annuelle fut fixé d'après les mêmes bases à 5 *sh.*, 6 *sh.*, 7 *sh.*, 8 *sh.* ou 9 *sh.* respectivement. En 1815, le prix de cette licence fut porté à 10 *sh.* uniformément pour toutes les voitures, et l'on ajouta un demi-penny à chacune des taxes énumérées ci-dessus.

Cet impôt sur les voitures publiques donna un produit toujours croissant : en 1792, £ 62.131; en 1814, £ 194.559; en 1815, £ 223.608; en 1824, £ 357.828.

Impôts sur les chevaux. — Après les voitures, on axa les chevaux. Pour des financiers aux abois — comme le furent constamment les ministres de Georges III, toujours à la recherche d'expédients nouveaux pour boucler leurs budgets alourdis par les

dépenses de guerre — les chevaux de luxe ou d'agrément, dont la possession offre un indice évident d'aisance ou de fortune, étaient une matière imposable qui ne pouvait être négligée plus longtemps.

Un premier impôt de 10 shillings fut mis en 1784 sur tout cheval de selle ou employé à l'attelage d'une voiture déjà taxée. En 1789, cet impôt, comme d'autres taxes analogues, fut rendu progressif, et après diverses augmentations successives au cours de la guerre, l'échelle des droits se trouvait fixée comme suit en 1812 : on payait pour un seul cheval, 2 *l.* 17 *s.* 6 *d.*; pour deux chevaux, la taxe par tête était de 4 *l.* 14 *s.* 6 *d.*; elle s'élevait ensuite par échelons jusqu'au taux de 6 *l.* 12 *s.* (165 francs par cheval) qui était appliqué au possesseur d'une écurie de 20 chevaux et au-dessus

Entre temps, sous la pression de besoins de plus e plus urgents, on avait été amené à étendre cet impôt à tous les chevaux employés dans le commerce, l'industrie ou l'agriculture. La taxe, fixée d'abord en 1796 à 2 shillings par animal, fut élevée successivement à 5 *sh.*, 6 *sh.*, 10 *sh.*, 12 *sh.*, 14 *sh.* En 1812 elle était de 17 *s.* 6 *d.* pour les chevaux des agriculteurs, et de 1 *l.* 1 *s.* pour ceux du commerce et des autres professions. Les poneys et les chevaux des petits fermiers payaient des taxes un peu moins élevées. En revanche, les chevaux de course étaient soumis à une taxe spéciale qui avait été fixée en 1784 à 2 guinées (42 shillings) par cheval inscrit pour une course. Mais la perception de ce droit fut toujours défectueuse, et en 1824 il ne rapportait pas plus de £ 994. Il fut réuni en 1835 à la taxe ordinaire sur les autres chevaux, qui était alors de 1 *l.* 8 *s.* 9 *d.*, de façon à former un impôt unique qui dut dorénavant être perçu au taux de 3 *l.* 10 *s.* sur tout cheval élevé en vue de prendre part à des courses.

En 1815 le nombre total des chevaux imposés était de 1.210.324, et le produit des différentes taxes s'éleva en 1816 (pour l'Angleterre seule) à £ 1.225.596.

Enfin, en 1779, par analogie avec ce que l'on avait fait pour les voitures, on avait encore créé une taxe de distance (*mileage*) payable par tous les maîtres de poste, aubergistes ou autres personnes (1) qui fournissaient aux voyageurs des chevaux de selle ou de trait, soit pour un ou plusieurs relais, soit pour la journée. Cette taxe fut fixée en 1780 à 1 penny par mille pour les courses ou relais fixes effectués par les chevaux de poste, et à 1 *s*. 6 *d*. par voyage ne dépassant pas une journée, quand les chevaux étaient loués pour le jour sans détermination de la distance. Le recouvrement de cette taxe rencontra beaucoup de difficultés. Les assujettis étaient en réalité les seuls percepteurs; ils devaient inscrire quotidiennement, sur les formules qui leur étaient remises, les courses et voyages faits par les chevaux ainsi que leur retour, et en fin de semaine ils établissaient le décompte des sommes dues. Aussi, dès 1787, Pitt dut-il se faire autoriser à affermer la taxe. La mise en ferme par division ou district ne pouvait s'étendre au delà de trois ans. En 1792 cet impôt sur les relais rapportait £ 134.350, et en 1832, lorsque l'on adopta de nouvelles dispositions pour sa perception, son produit net dépassait £ 200.000; le bénéfice réalisé par les fermiers devait être au moins de 10 p. 100.

Impôts sur les domestiques. — Cette nouvelle taxe somptuaire fut établie en 1777 et fixée à 1 guinée (21 shillings) pour tout domestique mâle attaché au

(1) Le monopole gouvernemental pour la fourniture des chevaux de poste fut supprimé à cette époque.

service de la personne ou de la maison d'habitation et de ses dépendances. Y étaient donc assujettis les cochers, palefreniers, piqueurs, jardiniers (à l'année), portiers et gardes-chasse; mais les serviteurs employés pour l'agriculture ou pour l'exercice d'une profession étaient exempts, ainsi que ceux des collèges. A partir de 1785 la taxe fut perçue d'après un tarif progressif qui allait de 1 *l.* 5 *s.* pour un seul domestique jusqu'à 3 *l.* pour chacun lorsque le nombre des serviteurs d'une maison s'élevait à onze ou davantage. En même temps elle fut doublée pour les célibataires employant des domestiques ou serviteurs à gages, et on soumit à l'impôt les serviteurs attachés aux hôtels, auberges et cafés.

Considérablement augmenté pendant la guerre, ce tarif était établi comme suit en 1812 : le maître non célibataire était imposé à 2 *l.* 8 *s.* pour un domestique; à 3 *l.* 2 *s.* pour chacun lorsqu'il en avait deux; et ainsi progressivement jusqu'à 7 *l.* 13 *s.* par tête lorsque son train de maison se composait de onze serviteurs ou davantage. Le célibataire payait des taxes plus élevées, allant de 4 *l.* 8 *s.* jusqu'à 9 *l.* 13 *s.*

Des nécessités pressantes conduisirent encore à donner à cette taxe une extension presque universelle, et à y englober un grand nombre de personnes salariées comme aides pour l'exercice d'une profession ou d'une industrie. Des taxes variant de 5 *s.* à 3 *l.* 3 *s.* furent mises sur les voyageurs de commerce, commis, teneurs de livres, gardiens de bureaux ou de magasins, employés préposés à la vente, aux manutentions, au service des caves et entrepôts; sur les intendants, régisseurs, inspecteurs ou directeurs de cultures; sur tous les journaliers ou serviteurs agricoles; sur les cochers, conducteurs, postillons ou palefreniers pour le service des voitures publiques, etc., etc... En 1812 le nombre

des assujettis se décomposait comme suit : domestiques proprement dits, 86.093; autres serviteurs ou employés à gages, 209.761. Le produit de la taxe s'éleva en 1819 à £ 600.400.

En 1823 les taux en furent réduits de moitié et un assez grand nombre d'exemptions furent accordées pour les personnes occupées dans l'agriculture ou le commerce. Mais ce ne fut que dix ans plus tard, en 1833, que ces exemptions furent étendues à toutes les catégories d'employés énumérés ci-dessus; le nombre en était encore de 110.000. La taxe reprit alors son caractère primitif et ne fut plus due que pour les serviteurs occupés à des emplois domestiques dans une maison particulière, dans une taverne, un café, un hôtel, une auberge, ou loués à l'année avec une voiture et des chevaux.

En 1785 on mit également un impôt sur les domestiques du sexe féminin. Mais cette taxe, qui était de 2 *s.* 6 *d.*, 5 *s.* ou 10 *s.* par tête, selon que l'on entretenait une, deux ou trois servantes, dut être supprimée en 1792. Malgré de nombreuses exemptions et des modérations de droits en faveur des familles de plusieurs enfants, elle frappait encore 90.000 familles des classes pauvres. Son produit annuel était d'environ £ 30.000.

Taxe sur les chiens. — L'introduction de cette taxe, qui date de 1796, fut tout accidentelle. A la suite de pétitions signalant le danger des chiens errants ou atteints d'hydrophobie, le Parlement fut saisi par l'un de ses membres d'une proposition de loi réglementant la police de ces animaux. Mais les dispositions ridicules ou exagérées contenues dans ce bill en amenèrent le rejet. Pitt, toujours à la recherche d'expédients fiscaux, s'empara de l'occasion pour ajouter une nouvelle taxe à la liste des impôts somp-

tuaires créés dans les récentes années. Les chiens furent divisés en trois catégories : les chiens de chasse; les chiens de garde (y compris ceux de ferme ou de berger), et les chiens composant une meute. La taxe fut fixée à 5 *s.* par tête pour la première classe; à 2 *s.* pour la deuxième; et pour une meute de chiens courants le propriétaire dut payer, par abonnement, une taxe de 20 livres. Les chiens au-dessous de six mois étaient exempts de l'impôt.

Après plusieurs augmentations successives, ces taxes étaient en 1812, respectivement pour chaque classe, de 14 *s.*, 8 *s.* et 36 livres. Les lévriers (*greyhounds*) furent assujettis alors à une taxe spéciale de 1 livre par tête. En 1816 ces différentes taxes produisirent £ 159.996. L'impôt sur les chiens de ferme ou de berger était l'objet de plaintes constantes, et en 1824 on en exempta les petits fermiers payant une rente inférieure à £ 100; il fut totalement aboli en 1834.

Droits de permis de chasse. — Les lois sur la chasse, dont la rigueur excessive, pendant tout le moyen âge, s'était un peu relâchée, réservaient encore l'exercice de ce sport à une quantité assez restreinte de privilégiés. Le rang ou la possession d'un revenu foncier d'au moins £ 100 étaient au nombre des conditions nécessaires pour pouvoir se livrer aux plaisirs de la chasse; et, faute de remplir ces conditions, l'entretien de chiens, la détention de fusils, filets, lacets ou autres engins pour la destruction du gibier étaient strictement prohibés. A partir de 1784, toutes les personnes ayant le droit de chasser durent, pour pouvoir l'exercer, payer une taxe annuelle de 1 guinée qui fut portée ensuite à 2, puis à 3 guinées (1791). On y ajouta une taxe supplémentaire sur les gardes-chasse, laquelle, fixée d'abord à 10 *s.* 6 *d.*, fut doublée en 1791; on

l'éleva même en 1802 au taux de celle de son maître, quand le garde-chasse n'était pas déjà imposé comme domestique.

Le produit de tous ces droits, qui furent encore légèrement augmentés en 1812, avait passé de £ 73.404 en 1800, à £ 132.047 en 1815. On abolit en 1831 toutes les restrictions mises à l'exercice du droit de chasse qui devint libre pour tout le monde, — bien entendu avec l'agrément des propriétaires et moyennant le paiement de la taxe annuelle.

Impôt sur les armoiries. — Sont passibles de cet impôt, créé en 1798, toutes personnes prenant, portant ou employant des armoiries ou des insignes, quelle qu'en soit la désignation, fixés, peints, gravés, ou marqués sur une voiture, un sceau, de l'argenterie, ou tout autre objet dont il est fait usage d'une façon quelconque. La taxe annuelle fut à l'origine de 2 guinées pour les personnes déjà assujetties à l'impôt des voitures; de 1 guinée pour celles payant seulement la taxe sur les fenêtres; de 10 *s.* 6 *d.* (1/2 guinée) pour ceux qui n'étaient imposés ni à l'une ni à l'autre de ces contributions.

En 1812, 20.910 personnes payèrent ces différents droits qui, à la fin de la guerre, après avoir été portés à 2 *l.* 8 *s.*, 1 *l.* 4 *s.* et 12 *s.* respectivement, produisaient une somme de £ 41.897.

Taxe sur la poudre à cheveux. — Quand cette taxe fut établie en 1795, la mode de porter des coiffures poudrées était à peu près générale, aussi bien pour les hommes que pour les femmes. Pitt, bravant le ridicule, y vit une source de revenu important pour l'État, et imposa une taxe annuelle de 1 guinée sur toute personne faisant usage de poudre à poudrer. Il espérait en tirer

£ 200.000; et, en effet, dès la première année (1796), le rendement du nouvel impôt s'éleva à £ 210.136. Mais la mode était déjà à son déclin, et en 1812 il n'y eut que 46.664 personnes payant la taxe. En 1816 une augmentation de 10 p. 100 la porta à 1 *l.* 3 *s.* 6 *d.*, et le nombre des assujettis alla encore décroissant; il n'était plus que de 31.333 en 1819. Plus tard, la révolution qui s'opéra dans la coiffure restreignit encore l'usage de la poudre, et l'impôt ne fut plus payé que par les magistrats portant perruque, et par les possesseurs de grandes fortunes qui tenaient à ce que leurs domestiques aient la tête poudrée.

A l'origine, de nombreuses exemptions avaient dû être faites, en faveur notamment des membres du clergé ayant un revenu inférieur à £ 100, et des officiers subalternes, des sous-officiers et des soldats de l'armée et de la marine. Le père de famille qui avait plus de deux filles non mariées n'était imposé que pour deux, quel qu'en fut le nombre. La taxe payée par un maître pour ses domestiques n'était pas exigible de nouveau quand il les remplaçait par d'autres au cours de l'année.

Les taxes dont nous venons de faire la revue, et qui étaient toujours en vigueur lors de la réforme parlementaire de 1832, subirent dans les années suivantes diverses modifications dont nous parlerons plus tard. Mais, quoique transformées assez sensiblement, toutes existent encore aujourd'hui, à l'exception de l'impôt sur la poudre à poudrer et de celui sur les chevaux, lesquels ont été supprimés en 1869 et 1874.

Parmi les autres *assessed taxes* que nous avons mentionnées dans un paragraphe antérieur, et qui disparurent plus ou moins rapidement après leur établissement, nous citerons ici : 1° l'impôt sur les personnes

possédant de l'*argenterie :* la taxe était de 5 shillings par 100 onces. Créée en 1756, elle fut supprimée en 1777 et rapportait £ 18.000 par an; 2º la taxe sur les *chapeaux*, établie en 1784, abolie en 1811, et dont le rendement était d'environ £ 30.000; les taux variaient de 2 *d.* à 2 *s.* par chapeau suivant le prix; le droit était perçu au moyen d'une étiquette timbrée que le marchand devait fixer sur la coiffe intérieure, et son montant devait faire l'objet d'un article spécial sur la facture remise au client; 3º la taxe sur les personnes portant des *montres* ou possédant des *pendules* ou horloges; elle n'exista que pendant deux ans (1797-1798) et était de 10 *s.* pour les montres en or et de 2 *s.* 6 *d.* pour celles en argent ou en métal.

Il y eut encore quelques menues taxes que l'on peut ranger dans la catégorie des impôts somptuaires, comme celle sur les gants et mitaines (1785-1794) pour lesquels on payait de 1 *d.* à 4 *d.* par paire, suivant le prix. Les formalités étaient les mêmes que pour les chapeaux, seulement l'étiquette timbrée était collée à l'intérieur du gant de la main droite.

Et dans cette revue d'une époque si fertile en inventions fiscales, nous ne pouvons passer sous silence deux autres taxes, très curieuses, qui doivent trouver leur place ici, bien qu'étant plutôt des impôts personnels ou de capitation, et n'appartenant pas au groupe des *assessed taxes* dont l'établissement n'eut lieu que beaucoup plus tard. Ce sont les taxes sur les célibataires et sur les mariages, naissances et enterrements, créées toutes deux après la Révolution et abolies en 1706.

La première, établie en 1695, devait être payée par tous les célibataires au-dessus de 25 ans et par les veufs sans enfants, d'après un tarif assez com-

pliqué que nous croyons devoir reproduire intégralement.

Nos d'ordre.	DEGREES, TITLES, etc.	The Party himself.	The Eldest Son.	The Younger Son.
		£ s. d.	£ s. d.	£ s. d.
1	A Duke or Archbishop	12 11 0	7 11 0	6 5 0
2	A Marquis	10 1 0	6 6 0	5 1 0
3	An Earl	7 11 0	5 1 0	3 16 0
4	A Viscount	6 6 0	4 8 6	3 7 8
5	A Baron and Bishop	5 1 0	3 16 0	3 1 0
6	A Baronet and Knight of the Bath	3 16 0	1 6 0	1 6 0
7	A Knight Bachelor or Dean	2 11 0	1 6 0	0 6 0
8	The King's Sergeant at Law	5 1 0	0 6 0	0 6 0
9	Other Sergeants at Law	3 16 0	0 6 0	0 6 0
10	Esquires	1 6 0	0 6 0	0 6 0
11	Gentlemen	0 6 0	0 6 0	0 6 0
12	Doctors of Divinity, Law or Physic	1 6 0	0 6 0	0 6 0
13	Persons of £ 50 per annum or £ 600 personal estate	0 6 0	0 3 6	0 3 6
14	Persons not otherwise charged	0 1 0	0 1 0	0 1 0

Étaient exemptés de cette taxe tous les membres, étudiants ou élèves des universités du royaume, ainsi que les personnes vivant d'aumônes ou de charités.

L'échelle des droits pour la seconde taxe, créée à la même époque, était établie d'une façon aussi minutieuse. Nous empruntons encore à l'excellent ouvrage de Sinclair (1) le tableau suivant (voir page 131) dans lequel nous omettons seulement la répétition des rangs ou qualités suffisamment indiqués par les mêmes numéros d'ordre :

Chaque paroisse devait payer la taxe pour les enterrements de ses pauvres et de leurs familles, mais les

(1) V. *Hist. of the Revenue*, II, pp. 11, 12.

Numéros d'ordre.	BURIALS			BIRTHS		MARRIAGES		
	The party's wife or widow.	[illegible]st Son.	Younger Son.	Eldest Son.	Younger Son.	The party.	Elder Son.	Younger Son.
	£ s. d.	£ s. d.	£ s. d.	£ s. d.	£ s. d.	£ s. d.	£ s. d.	£ s. d.
1	50 4 0	30 4 0	25 4 0	30 2 0	25 2 0	50 2 6	30 2 6	25 2 6
2	40 4 0	25 4 0	20 4 0	25 2 0	20 2 0	40 2 6	25 2 6	20 2 6
3	30 4 0	20 4 0	15 4 0	20 2 0	15 2 0	30 2 6	20 2 6	15 2 6
4	25 4 0	17 14 0	13 10 8	17 12 0	13 8 8	25 2 6	17 12 6	13 9 2
5	20 4 0	15 4 0	12 4 0	15 2 0	12 2 0	20 2 6	15 2 6	12 2 6
6	15 4 0	5 4 0	1 4 0	5 2 0	1 2 0	15 2 6	5 2 6	1 2 6
7	10 4 0	5 4 0	1 4 0	5 2 0	1 2 0	10 2 6	5 2 6	1 2 6
8	20 4 0	1 4 0	1 4 0	1 2 0	1 2 0	10 2 6	1 2 6	1 2 6
9	15 4 0	1 4 0	1 4 0	1 2 0	1 2 0	5 2 6	1 2 6	1 2 6
10	5 4 0	1 4 0	1 4 0	1 2 0	1 2 0	5 2 6	1 2 6	1 2 6
11	1 4 0	1 4 0	1 4 0	1 2 0	1 2 0	1 2 6	1 2 6	1 2 6
12	5 4 0	1 4 0	1 4 0	1 2 0	1 2 0	5 2 6	1 2 6	1 2 6
13	1 4 0	0 14 0	0 14 0	0 12 0	0 12 0	0 12 0	0 12 6	0 12 6
14	0 4 0	0 4 0	0 4 0	0 2 0	0 2 0	0 2 6	0 2 6	0 2 6

naissances et mariages des indigents étaient exempts de tous droits.

Ces deux taxes avaient rapporté, quand elles disparurent en 1706, une somme totale de 465.712 livres, soit une moyenne annuelle de 42.338 livres (1).

Licences.

L'octroi de licences ou permissions spéciales — soit pour importer ou exporter certaines marchandises, soit pour se livrer à divers actes de commerce — fut pratiqué de tout temps en Angleterre, non seulement

(1) V. *Parliamentary Return of* 1869, 2e part., app. XIII, p. 418. Des arriérés pour un montant d'environ 32.000 livres furent encore recouvrés dans les deux années suivantes.

comme mesure de police ou de faveur, mais aussi comme un moyen d'enrichir le Trésor. Mais toutes ces licences ou patentes étaient toujours des privilèges concédés par la faveur royale à un petit nombre de personnes ou de compagnies qui jouissaient ainsi de monopoles fructueux pour la vente d'un produit ou l'exercice d'une industrie déterminée. Nous avons dit ailleurs quels abus on fit sous les règnes d'Élisabeth et de Jacques Ier de ces monopoles créés alors presque exclusivement dans un but fiscal. Ce n'est qu'après la Révolution que certains métiers et certaines professions furent assujettis à l'obligation de se faire délivrer chaque année un certificat dont le prix constitua une taxe annuelle mise sur ces professions.

Les premiers droits de ce genre furent imposés en 1695 sur les loueurs de voitures de place (*Hackney Coaches*) et sur les entrepreneurs de diligences (*Stage Coaches*). Ils durent se pourvoir chacun d'une licence qui leur était délivrée aux conditions suivantes : la licence pour les fiacres, valable pendant vingt et un ans, coûtait 50 livres, plus une taxe de 4 livres, exigible annuellement; celle des diligences devait être renouvelée chaque année et son prix était de 8 livres.

En 1697, les colporteurs (*Hawkers and Pedlars*), toujours exposés à la jalousie des marchands établis à demeure fixe, furent soumis à la même obligation; ils durent prendre une licence annuelle du prix de 4 livres, et payer en outre une somme égale pour chaque cheval, âne ou mule qu'ils employaient au transport de leurs marchandises.

Ces professions restèrent longtemps les seules imposées aux droits de licence; on y assujettit ensuite, plutôt dans un but de contrôle ou de police que dans un intérêt fiscal, un certain nombre de fabricants ou de marchands d'objets soumis aux taxes de consom-

mation, notamment les producteurs et débitants de boissons. Mais Pitt, en 1784, donna à ce régime de licences une extension considérable en y assujettissant tous les commerçants, industriels ou manufacturiers placés sous la surveillance de l'Excise. Il imposa également des droits annuels de licence sur quelques professions dont l'exercice semble devoir exiger certaines garanties vis-à-vis du fisc ou de l'autorité.

Indépendamment de celles dont nous avons parlé plus haut, voici une liste des professions qui étaient assujetties en 1832 au paiement, sous la dénomination de *licence* ou de *certificat*, d'une contribution annuelle analogue à l'impôt des patentes en France :

Les avocats, les avoués, les procureurs, les *solicitors*, les notaires publics, et divers autres officiers ou auxiliaires de justice près les cours et tribunaux;

Les banquiers émettant des billets payables à vue ou au porteur;

Les commissaires-priseurs (*Auctioneers, Appraisers*);

Les prêteurs sur gages (*Pawnbrokers*);

Les fabricants de dés et cartes à jouer (*Makers and Vendors*);

Les entrepreneurs d'assurances;

Les pharmaciens et autres vendeurs de médicaments (*Patent medicines*);

Les fabricants d'ouvrages d'or et d'argent (*Plate Dealers*).

On trouvera dans le tableau suivant, pour quelques-unes de ces professions, certains renseignements relatifs aux taux successifs des droits de licence et à leur produit à diverses époques.

Professions.	Prix des licences.	Produit à diverses époques.
Attorneys, Solicitors, etc....	à Londres et Edimbgh. : 5 *l.* (1785) ; 12 *l.* (1815). ailleurs : 3 *l.* (1795) ; 8 *l.* (1815).	18.943 *l.* (1792) ; 47.992 *l.* (1814) ; 58.856 *l.* (1815).
Appraisers	5 *l.* (1806) ; 10 *l.* (1815).	1.794 *l.* (1828).
Auctioneers ...	5 *l.* (1825).	18.000 *l.* (1827).
Bankers	20 *l.* (1808) ; 30 *l.* (1815).	17.320 *l.* (1815).
Pawnbrokers ..	à Londres : 10 *l.* (1785) ; 15 *l.* (1815). ailleurs : 5 *l.* (1785) ; 7 *l.* 10 *s.* (1815).	4.372 *l.* (1800) ; 5.000 *l.* (1815) ; 10.000 *l.* (1822).
Hawkers et Pedlars	4 *l.* (1697) ; 8 *l.* (1785) — mêmes taxes pour chaque cheval.	6.000 *l.* (1789) ; 21.110 *l.* (1815) ; 34.800 *l.* (1831).

Income-tax.

L'*Income-tax*, dont la forme actuelle sera étudiée dans une autre partie de cet ouvrage, ne réclamerait pas à cette place de longs développements, s'il n'était nécessaire d'expliquer les conditions dans lesquelles elle fut créée, et les difficultés que l'on rencontra à l'origine pour asseoir une taxe de cette nature. De fréquentes tentatives avaient été faites dans le passé pour établir un impôt général sur la fortune; mais, comme nous l'avons dit maintes fois, toutes ces tentatives avaient toujours échoué devant la résistance et les dissimulations, trop faciles, des particuliers, — et aussi en raison de l'insuffisance des méthodes et des agents nécessaires pour déterminer le revenu de chaque contribuable. La taxation directe et individuelle des fortunes dut chaque fois être abandonnée, et remplacée par une contribution fixe, dont les contingents respectifs étaient fournis au moyen d'une répartition plus ou moins arbitraire effectuée dans chaque district en vertu de traditions ou d'usages locaux.

On éprouva les mêmes mécomptes quand, à la fin du XVIII[e] siècle, on voulut taxer le revenu global de chacun; et ce ne fut qu'après une série d'expériences, toujours décevantes, que l'on arriva au bout de plusieurs années à trouver la formule qui devait rendre cet impôt si productif. Ce sont ces tâtonnements qu'il importe de connaître et que nous nous proposons de raconter ici.

Pitt, pour faire face aux dépenses des premières hostilités avec la France, s'était servi surtout des *assessed taxes* qu'il avait multipliées et considérablement augmentées. Mais ce système de taxation directe se révéla insuffisant quand la continuation de la guerre réclama des ressources de plus en plus élevées. C'est alors — en novembre 1797 — qu'il exposa au Parlement son plan du *Triple assessment* qui, prenant comme bases de taxation les *assessed taxes*, avait pour but d'obtenir une contribution de 10 p. 100 de tous les assujettis à ces taxes. Il les divisa en deux classes : 1° ceux qui avaient un train de maison comportant des voitures, des domestiques et des chevaux soumis aux divers impôts en vigueur; 2° ceux qui, ne possédant pas un semblable « établissement », payaient néanmoins des taxes sur leur habitation, ou sur des chiens, des montres, etc.

Aux premiers, présumés les plus riches, on réclama une taxe allant, d'après l'échelle suivante, du triple au quadruple de celle qu'ils avaient payée l'année précédente :

		Nombre de fois.
Ceux ayant payé	moins de £ 25.	3
—	de £ 25 à £ 30.	3 ½
—	de £ 30 à £ 40.	4
—	de £ 40 à £ 50.	4 ½
—	plus de £ 50.	5

Les assujettis de la 2e classe étaient soumis, d'après une échelle similaire, à des taxes qui n'étaient supérieures que d'un quart à leur dernière imposition si celle-ci n'avait pas dépassé 2 livres; l'augmentation était de moitié pour les anciennes cotes de 2 à 3 *l.*, et s'élevait progressivement pour les autres cotes jusqu'à celles de 25 *l.* et au-dessus, auxquelles on appliquait le tarif de la 1r classe.

Mais le but visé par la loi, et par les règles et formalités minutieuses édictées pour son application, était d'amener le contribuable à faire une déclaration de son revenu global. Pour tous ceux qui consentaient à faire connaître leur fortune, la nouvelle imposition était réduite à une taxe de 10 p. 100 pour les revenus supérieurs à 200 livres, et à une proportion moindre pour ceux inférieurs à ce chiffre. Les revenus au-dessous de 60 livres étaient totalement exemptés.

Pitt, qui avait besoin d'un revenu supplémentaire de 7 millions de livres, espérait le tirer de ce *Triple assessment* (les *assessed taxes* produisaient alors environ £ 2.700.000); et, pour parer aux mécomptes possibles, on résolut de demander des contributions volontaires que l'on comptait obtenir de tous les riches propriétaires qui ne se jugeraient pas équitablement taxés par la nouvelle imposition. Telle était alors l'ardeur belliqueuse et patriotique de la nation que ces contributions volontaires donnèrent près de 3 millions de livres; mais les droits additionnels aux *assessed taxes*, très impopulaires et facilement *évadés*, ne rendirent pas la moitié de ce qu'on en attendait (1).

(1) Voici, d'après les comptes de finances, les sommes encaissées sur ces impositions extraordinaires de l'année 1798 qui, comme toutes

Après cet échec, on dut renoncer au *Triple assessment* et l'on décida de substituer à cette taxe si défectueuse un impôt général de 10 p. 100 sur les revenus de toute source. Le 3 décembre 1798, en présentant son budget pour l'année 1799, M. Pitt évalua comme suit le revenu imposable de la Grande-Bretagne :

			Revenu taxable.
			£
Rentes des terres, maisons, etc.	Angleterre.	£ 40.000.000	45.000.000
	Écosse.	5.000.000	
Revenus que tirent de l'étranger des résidants en Angleterre.			3.000.000
Annuités dérivées des fonds publics.			12.000.000
Profits de professions diverses.			2.000.000
Bénéfices industriels et commerciaux.			40.000.000
		£	102.000.000

Le produit d'une taxe de 10 p. 100 fut en conséquence estimé à 10 millions de livres. Mais, pour les budgets suivants, Pitt dut abaisser ses estimations, d'abord à £ 7.500.000, puis à £ 7.000.000. De fait, pour les quatre années pendant lesquelles cette première *income-tax* fut imposée, c'est-à-dire du 5 avril 1798 au 5 avril 1802 (elle fut abolie lors de la paix d'Amiens), le rendement

les taxes annuelles, laissèrent des arriérés qui ne furent recouvrés que dans les années suivantes :

	Triple assessment.			Voluntary Contributions.		
	£	*s.*	*d.*	£	*s.*	*d.*
Pendant l'année finissant le 10 octobre 1798.	850.994	13	10	2.132.527	13	10
Pendant l'année finissant le 10 octobre 1799.	1.995.016	3	10	570.350	7	8
Du 10 octobre 1799 au 5 janvier 1800.	175.662	5	2	92.145	17	11
Pendant l'année finissant le 5 janvier 1801.	425.690	1	10	78.979	18	9
	3.447.363	4	8	2.874.003	18	2

(On encaissa encore postérieurement quelques arriérés, mais de trop peu d'importance pour qu'il soit utile de les mentionner.)

total, en y comprenant les arriérés recouvrés jusqu'à la fin de 1903, ne s'éleva qu'à 16.720.916 *l.* 3 *s.* 5 *d.*, soit une moyenne annuelle de £ 4.180.000 (1).

Une déclaration globale était exigée, et la formule que chaque contribuable devait remplir comprenait, sous dix-neuf dénominations, la totalité des revenus ou profits pouvant constituer la fortune d'un individu. Dans les quatorze premières classes figurent les revenus des propriétaires, fermiers ou bénéficiaires de terres, maisons, dîmes et autres droits fonciers; les cinq dernières englobaient tous les autres profits sans exception, et pour que l'on puisse juger de l'étendue et de la généralité des termes de cette nomenclature, nous allons reproduire le texte littéral de ces cinq articles, numérotés de 15 à 19, et qui comprennent les revenus dérivés :

15. — From professions, offices, pensions, stipends, employments, trade or vacation, being of uncertain annual amount;
16. — From offices, pensions, stipends, annuities, interest of money, rent-charge, and other payments, being of certain amount, and allowances applied to my use, including the income of the wife, if any, for which she or her trustee or trustees shall not be charged living with husband, though separately secured;
17. — From foreign possessions;
18. — From money arising from foreign securities;
19. — From any income not falling under any of the above heads, or within the rules prescribed by the Act.

(1) Voici les chiffres détaillés :

	Recouvrements. £	s.	d.
Pendant l'année finissant le 10 octobre 1799	1.670.967	15	3
Du 10 octobre 1799 au 5 janvier 1800	1.020.293	5	6
Pendant l'année finissant le 5 janvier 1801	4.513.088	0	9
— — — 1802	5.804.515	14	6
— — — 1803	3.327.435	17	2
— — — 1804	384.615	10	3
	16.720.916	3	5

La taxation des revenus imposés accuse, il est vrai, pour ces quatre

La taxe de 10 p. 100 n'était payée que par les revenus de 200 livres et au-dessus; elle était perçue, selon une échelle graduée, à des taux réduits pour les revenus de 200 *l.* à 60 *l.* Les revenus au-dessous de 60 livres étaient exempts, et des modérations de taxe étaient accordées aux familles ayant des enfants. On retranchait du revenu déclaré les charges de l'impôt foncier et des *assessed taxes*, les paiements faits pour dîmes, ainsi que ceux pour intérêts des dettes hypothécaires ou autres. On accordait généralement pour les réparations des déductions qui allaient de 3 p. 100 de la valeur locative pour les terres jusqu'à 8 et 10 p. 100 pour les maisons. Enfin, on ne taxait pas la portion du revenu imposable affectée au paiement de primes d'assurances sur la vie.

La répugnance générale des contribuables à faire connaître leur situation de fortune, la difficulté de l'évaluer d'office, l'impossibilité de contrôler des déclarations presque toujours inexactes, expliquent suffisamment les mécomptes que donna cette forme primitive de l'*income-tax*. Comme on l'a vu par les chiffres cités plus haut, le rendement n'atteignit pas la moitié du revenu qu'on en attendait.

Lors de la reprise des hostilités en 1803, on rétablit l'*income-tax*. Mais, éclairé par les échecs antérieurs, le ministère Addington, qui avait succédé au gouvernement de Pitt, renonça à exiger des redevables une déclaration de leur revenu global. On décida de taxer les revenus à leur source même, c'est-à-dire au lieu et au moment où ils prenaient naissance. C'était l'impôt *cédulaire*, dont la forme nous est familière aujour-

années, un total plus élevé : £ 19.775.961; la différence entre les droits constatés et les encaissements s'explique par les dégrèvements accordés, par les sommes irrécouvrables, et par les arriérés, toujours considérables, que ne rentraient souvent qu'au bout de plusieurs années.

d'hui, — ou plutôt, comme on l'a dit, une série d'impôts distincts frappant séparément les revenus d'après leur origine particulière. A cet effet, on divisa l'ensemble des différents revenus en cinq classes, dont la première comprit tous les revenus fonciers; la seconde, ceux des fermiers; la troisième, les intérêts ou annuités des fonds publics; la quatrième, les bénéfices industriels, commerciaux ou professionnels; la cinquième, les pensions, salaires et traitements des employés ou fonctionnaires appartenant aux administrations, corporations, sociétés ou autres institutions ayant un caractère public. L'exemption fut encore accordée à tous les revenus au-dessous de 60 livres, et des taux réduits furent appliqués à ceux de 60 *l.* à 150 *l.* Comme auparavant, des dégrèvements — variables selon le nombre des enfants et le montant du revenu — furent consentis pour les familles ayant plus de deux enfants.

Sous cette forme, le revenu total de chaque contribuable n'était pas dévoilé, sauf dans le cas où il réclamait les exemptions ou modérations auxquelles la loi lui donnait droit. Et la perception de la taxe était assurée efficacement par les déclarations particulières exigées à la source même où les revenus prenaient naissance. C'étaient ceux qui les recueillaient (fermiers, débiteurs, etc.) pour les transmettre ensuite aux véritables bénéficiaires, qui étaient responsables de l'impôt, sauf retenue ultérieure par eux lors du paiement des fermages, traitements, intérêts, etc., dont ils étaient redevables.

Les résultats obtenus par ces nouvelles dispositions prouvèrent l'efficacité du changement de méthode. Dès la première année (1803), et bien que le taux de l'impôt eût été abaissé à 5 p. 100, au lieu de celui de 10 p. 100 qui avait été appliqué avant la paix d'Amiens, les taxations atteignirent £ 5.341.907, soit une somme

presque égale à celles de 1801. Toutes les taxes ayant été augmentées d'un quart en 1805, le taux de l'*income-tax* fut porté à 6 1/4 p. 100, et le montant des taxations pour cette année monta à £ 6.429.599. Puis, en 1806, les circonstances obligèrent à l'élever de nouveau à 10 p. 100, et l'on restreignit alors considérablement les exemptions et les dégrèvements accordés par les lois antérieures. On abaissa la limite d'exemption pour les petits revenus à 50 livres au lieu de 60 livres, et l'on exclut de cette immunité les revenus provenant de richesse acquise. On supprima les dégrèvements en faveur des familles ayant plus de deux enfants, et les déductions allouées pour réparations aux biens ruraux; on limita aux revenus au-dessous de 150 livres celles admises pour assurances sur la vie.

Sous ce régime beaucoup plus rigoureux, et au taux de 10 p. 100 qui fut maintenu jusqu'à la fin de la guerre, l'*income-tax* donna des produits considérables dont le tableau suivant montre l'importance :

Années.	Taxations.	Recouvrements.	Années	Taxations.	Recouvrements.
	£	£		£	£
1806. . . .	12.822.056	6.159.087	1811. . . .	14.462.776	13.210.928
1807. . . .	11.905.858	10.155.042	1812. . . .	15.488.546	13.065.195
1808. . . .	13.482.294	11.403.301	1813. . . .	15.795.691	14.273.587
1809. . . .	13.631.922	12.410.385	1814. . . .	14.188.037	14.515.218
1810. . . .	14.453.320	13.492.337	1815. . . .	15.642.338	14.617.968 (1)

(1) Au moment de l'abolition de l'*income-tax* en 1816, les restes à recouvrer représentaient encore des sommes importantes qui furent payées comme suit :

en 1816. . . . . . £	11.797.378	en 1819. . . . . . . £	171.188
en 1817.	2.311.530	en 1820.	46.177
en 1818.	580.771	en 1821.	44.376

C'est encore en 1806 que fut adoptée une mesure qui contribua beaucoup à améliorer le rendement de

l'*income-tax*. Jusqu'alors les propriétaires de rentes sur l'État étaient assujettis à une déclaration, et la taxe était assise et recouvrée directement sur eux au lieu où ils étaient domiciliés. On décida alors de percevoir dorénavant l'impôt sur cette catégorie de revenus à la source même, comme on le faisait pour tous les autres revenus. Et la Banque d'Angleterre, chargée du service de la Dette, fut tenue de faire l'avance de la taxe qu'elle retenait ensuite sur tous les dividendes et intérêts payables par elle. Les étrangers résidant hors de la Grande-Bretagne et qui possédaient des fonds consolidés étaient exempts de l'impôt.

A propos de ces fonds publics, il nous semble intéressant d'expliquer ici comment l'on arriva à les soumettre à l'*income-tax*, alors que dans toutes les lois autorisant l'émission d'emprunts publics il avait été stipulé expressément que les intérêts dus par l'État seraient payés nets de tous impôts ou droits quelconques. L'acte voté chaque année pour imposer la *Land-tax* spécifiait toujours que parmi les annuités soumises à cette taxe n'étaient pas compris « les annuités ou paiements annuels spécialement exemptés par actes du Parlement du paiement de taxes ou aides ». Aussi, quand en 1803 Addington, voulant former ses classes ou cédules, présenta un bill séparé pour celle qui concernait les rentes sur l'État, Pitt combattit alors ce démembrement projeté de l'*income-tax*, et, rappelant les termes du contrat intervenu entre la nation et ses créanciers, il déclara que dans son opinion ces termes s'opposaient à l'établissement d'une taxe *distincte* sur la propriété des fonds publics. Jamais ministre au pouvoir n'avait été plus constant et plus attentif que lui pour prévenir toute atteinte au crédit public, « cette belle vierge », comme l'appelle Addison, « qui a la constitution la plus délicate et la plus suscep-

tible ». A ses yeux la taxation des revenus provenant de cette source ne pouvait résulter que d'un impôt général sur le revenu dont ils formaient une fraction. Pour vaincre sa résistance, on renonça à faire de la cédule C l'objet d'un bill spécial, et, la comprenant avec les autres dans l'acte de 1803, on en libella les termes de façon à ne pas imposer directement les rentes sur l'État, mais — textuellement — « *tous profits* dérivés d'annuités, dividendes et parts d'annuités payables par le Trésor public ».

III. — Taxes indirectes.

On divise généralement les impôts indirects en trois groupes qui sont : 1° les taxes sur les consommations; 2° les droits perçus — sous forme de timbre ou autrement — sur un grand nombre d'actes, parmi lesquels ceux qui constatent des mutations de propriété; 3° les monopoles. Nous adopterons cette classification pour l'examen des taxes dont les produits figurent dans les comptes de finances sous les dénominations : *Customs*, *Excise*, *Stamps*, et *Post-Office*.

Taxes sur les consommations.

Les deux grandes administrations qui concourent au recouvrement de ces taxes ont chacune une histoire, une législation et des règles particulières qu'il convient d'examiner séparément. Cependant la distinction établie entre les divers produits, selon qu'ils sont perçus comme droits de douane aux frontières, ou comme droits d'accise à l'intérieur, ne change pas l'unité fondamentale des taxes variées mises sur les denrées ou

objets destinés à la consommation (1). Cette distinction n'est même pas toujours possible, car, dans la pratique, les taxes votées successivement par le Parlement sur une même marchandise étaient imposées tantôt comme droits de douane, tantôt comme droits d'*excise* (2). Et ce qui ajoute encore à la confusion, c'est que la perception, partagée parfois entre les deux services, ou confiée entièrement à un seul, était ensuite postérieurement remise aux soins exclusifs de l'autre. Tous deux se prêtaient d'ailleurs une aide mutuelle : ainsi, par exemple, l'*Excise*, avec son cortège de formalités (permis de circulation, exercice, inventaires, etc.), suivait fréquemment une marchandise taxée, depuis son port d'arrivée ou sa sortie de l'entrepôt, jusqu'à sa mise en consommation.

Pour se rendre un compte exact de la nature et de l'origine des produits obtenus des taxes de consommation, il serait donc nécessaire d'étudier séparément la tarification de chacun des nombreux articles soumis aux droits de douane ou d'excise. Toutefois, comme nous l'avons dit dans un chapitre antérieur, la presque totalité du rendement de ces droits était fournie par un nombre restreint de marchandises ou de denrées de grande consommation (3), et il suffira ici d'une courte notice consacrée à chacun de ces derniers articles pour donner une idée de l'étendue et de la productivité de la taxation dont ils étaient l'objet. Mais, au préalable, nous devons retracer brièvement le développement historique des douanes et de l'*excise*, de 1688 à 1832, et indiquer les modifications apportées à leur régime pendant cette période.

(1) Cf. Bastable, *Public Finance*, p. 555.

(2) Ce fut le cas notamment pour les droits mis à diverses époques sur les chandelles, le savon, le papier, le houblon, les spiritueux, etc.

(3) V. le tableau inséré p. 102.

On a vu dans les chapitres précédents que les droits de douane se divisaient en trois branches : la première, la plus ancienne, était une taxe frappant l'exportation de la laine, du cuir et des draps; les deux autres étaient des droits dont l'un, imposé sur chaque tonne de vin importé, était appelé « tonnage », et l'autre était dénommé *poundage* parce qu'il était perçu à raison de tant par livre sterling (*pound*) sur la valeur présumée de toutes les marchandises exportées ou importées. Ces divers droits étaient généralement accordés au roi au commencement de son règne et étaient désignés comme le subside de *tonnage and poundage.*

Au moment de la Révolution, le subside de *poundage*, fixé depuis longtemps au taux de 5 p. 100, était perçu d'après un tarif (*Book of rates*) établi en 1660 (1), et les taxes contenues dans ce tarif, et que l'on appelait le « vieux subside », continuèrent à être levées à ce taux de 5 p. 100 jusqu'en 1787. Un « nouveau subside », c'est-à-dire une taxe additionnelle de 5 p. 100, fut imposé en 1698 sur la plus grande partie des marchandises importées. Puis on y ajouta ensuite le subside d' « un tiers » en 1703 et celui des « deux tiers » en 1704, formant à eux deux une nouvelle augmentation de 5 p. 100. Des surcharges, chacune de 5 p. 100, furent encore mises en 1747 et 1759, de telle sorte qu'à partir de cette dernière date le droit *ad valorem* sur les marchandises se trouva porté à 25 p. 100. En outre, des droits spéciaux avaient été mis, avant et après la Révolution, sur un certain nombre d'articles (les vins, le sucre, le tabac, les eaux-de-vie, le thé, le café, etc.) qui payaient des taxes supplémentaires fréquemment remaniées et aggravées. En 1779 et 1782, on ajouta

(1) V. p. 473 du tome Ier.

encore deux surcharges de 5 p. 100 chacune, à l'ensemble des divers droits de douane.

Pour donner une idée de la confusion et du chaos qui régnaient dans la législation douanière, nous allons reproduire un exemple, cité par un document parlementaire, pour montrer la complication et les difficultés que présentaient alors l'application et le calcul de taxes aussi variées, dont certaines remontaient à plus d'un siècle (1). Il s'agit de la liquidation en 1784 des droits dus pour vingt rames de papier importées de France, et de deux qualités différentes. La valeur attribuée par le tarif de 1660 à ces vingt rames était de £ 20, et le total des droits à percevoir, qui s'élevait à 47 *l.* 6 *s.*, résultait du décompte suivant :

	£	*s.*	*d.*
Ancien subside (1660), 5 %	1	»	»
Nouveau subside (1698), 5 %	1	»	»
Subside d'un tiers (1703)	»	6	8
— des deux tiers (1704)	»	3	4
— de 1747, 5 %	1	»	»
— de 1759, 5 %	1	»	»
Taxe de 25 % mise en 1692 sur les marchandises franaises	5	»	»
Nouvelle taxe de 25 % en 1695 sur les marchandises françaises	5	»	»
Droit spécifique sur la qualité du papier, imposé en 1712	14	»	»
Droit additionnel au précédent, imposé en 1714	7	»	»
Nouveau droit imposé en 1784	7	»	»
Majoration de 5 % de tous les droits mentionnés ci-dessus (1779)	2	3	»
Nouvelle majoration de 5 % votée en 1782	2	3	»
Total	47	6	»

En 1787, Pitt fit voter une loi (*Customs Consoli-*

(1) V. Dowell, *History of Taxation*, II, p. 548.

dation Act) pour codifier tous les nombreux droits disséminés dans le tarif de 1660, dans un tarif complémentaire établi en 1716, et dans plusieurs centaines (3.000, a-t-on dit) d'actes ou de résolutions du Parlement. Mais les guerres de 1793 à 1815, avec leurs énormes besoins, amenèrent des modifications continuelles dans les taxes de douanes : à six reprises différentes les droits d'importation subirent une augmentation générale; de lourdes surcharges furent mises en outre sur les articles les plus productifs. A la fin de la guerre, en 1815, le tarif ne renfermait pas moins de 1.400 articles soumis à ces taxes. Ce n'est que de 1822 à 1830 que des simplifications y furent apportées par Huskisson et Robinson. En 1825, toutes les lois concernant le régime douanier furent codifiées à nouveau et formèrent la matière de onze actes votés par le Parlement. On vit alors disparaître du tarif un grand nombre de taxes prohibitives, ainsi que divers droits de sortie qui subsistaient encore. Enfin, de 1842 à 1845, Robert Peel entreprit de transformer la politique douanière, et à la suite de ses réformes, complétées par celles effectuées en 1853 et 1860 par Gladstone, tous les droits sur les produits alimentaires, sur les matières premières, et sur la plupart des objets manufacturés ont été supprimés ou considérablement réduits. Il ne resta plus dans le tarif des douanes qu'un très petit nombre d'articles, qui, ne payant que des taxes modérées, donnèrent cependant, par leur grande productivité, un revenu fiscal sensiblement égal à celui obtenu sous l'ancien régime.

Dans le tableau inséré à la page 100 nous avons fait connaître le produit annuel des douanes de 1792 à 1815. Nous complétons ici ces renseignements par l'indication de leur rendement à diverses époques choisies entre 1700 et 1832 :

Années.	£	Années.	£
1702.	1.500.000	1802.	7.700.000
1739.	1.400.000	1816.	11.900.000
1759.	1.824.000	1825. . . .	18.750.000
1784.	3.025.000	1832.	18.500.000

On remarquera combien la progression du revenu des douanes fut peu sensible pendant tout le cours du XVIIIe siècle; des guerres venaient constamment interrompre les relations commerciales avec le continent, et des droits élevés ou prohibitifs favorisaient une contrebande très active et très prospère. Les taxes n'avaient pas, d'ailleurs, un but exclusivement fiscal : elles étaient fréquemment imposées en vue d'encourager l'industrie nationale et de protéger les producteurs indigènes contre leurs concurrents du dehors. La jalousie native des Anglais contre tout ce qui était étranger — surtout contre la France, l'ennemi héréditaire (1) — inspirait encore des prohibitions, des restrictions ou des mesures de représailles qui allaient jusqu'à exclure tout commerce entre nations. Le système mercantile, très en faveur à cette époque, attribuait à la balance de commerce une importance suprême; pour qu'elle fût favorable, il fallait restreindre les importations de l'étranger et encourager l'exportation des produits nationaux. C'est à son influence que l'on doit la suppression de beaucoup de droits de sortie (2) et l'établissement de droits protecteurs sur un grand nombre de marchandises étrangères.

Mais, comme on l'a fait remarquer, les droits protecteurs ne sont jamais productifs. Adam Smith le cons-

(1) Outre la France, l'Espagne (aux XVIe et XVIIIe siècles) et la Russie (au XIXe) furent aussi l'objet d'une jalousie soupçonneuse et de violentes animosités.

(2) En 1700 on affranchit de tout droit l'exportation des draps et tissus de laine, du blé, des autres grains, du biscuit, de la farine, etc.

tate avec insistance : « Les taxes, dit-il, qui ont pour but d'empêcher ou même de diminuer les importations sont évidemment aussi pernicieuses pour le revenu des douanes que pour la liberté du commerce (1). » Il recommandait ,dès 1776, de ne taxer que quelques marchandises de grande consommation, ce qui, selon lui, pouvait se faire sans perte pour le revenu public et avec avantage pour le commerce étranger. Les enseignements du grand économiste ne devaient produire leurs fruits que dans le siècle suivant, lorsque, pour réaliser les réformes préconisées par lui, on eut enlevé aux tarifs douaniers leur caractère protectionniste, en n'y laissant subsister que des droits purement fiscaux.

Cependant une mesure déjà recommandée par Adam Smith, et dont le commerce devait tirer un grand profit, fut adoptée en 1803. Jusqu'alors les droits d'entrée étaient exigibles au moment même de l'arrivée, et l'importateur devait en faire l'avance jusqu'à l'époque, souvent très éloignée, de la mise en consommation, — ce qui grevait la marchandise de frais et d'intérêts considérables. Les droits payés étaient, il est vrai, restitués en partie en cas de réexportation. Mais ce régime n'était pas moins préjudiciable au revenu public que contraire aux intérêts du commerce. Les primes et les *drawbacks*, dont Adam Smith avait dénoncé les abus, absorbaient une grande partie du produit des douanes, et donnaient lieu à des fraudes colossales au détriment du Trésor.

Walpole avait proposé en 1733 de créer des magasins (*warehouses*) où les marchandises importées pourraient être conservées sous la surveillance de la douane sans avoir à acquitter les droits d'entrée. On sait quelle opposition violente accueillit cette proposition, dans

(1) *Wealth of Nations*

laquelle on crut voir l'intention d'étendre les odieux droits d'*excise*. Devant la clameur populaire et les cris de « *Liberty, Property and no Excise* », Walpole dut renoncer à ce projet qu'aucun de ses successeurs n'osa reprendre en raison de son impopularité. Ce fut seulement en 1803, alors que l'état de guerre avait fait de Londres le grand marché mondial, que l'on décida d'instituer le régime des entrepôts (*Warehousing System*) que la loi définit ainsi : « tout endroit tel que maison, hangar, enclos, bassin propre à la construction, ou tout autre emplacement dans lequel peuvent être placées, gardées et conservées en sécurité, et sans paiement de droits, les marchandises taxées, et même celles dont l'importation est prohibée, qui, à leur arrivée, sont déclarées pour profiter de cette faculté, sauf pour ces dernières les exceptions prononcées ».

La faculté d'entrepôt fut ensuite étendue à la plupart des ports du royaume où furent construits de nombreux *docks* qui sont à la fois des bassins à flot et des magasins gérés, soit directement par l'administration des douanes, soit par des corporations ou des particuliers. Il y eut ainsi : des entrepôts royaux (*King's warehouses*) sous la clé de la douane, et presque exclusivement destinés aux tabacs; et des entrepôts de toute sécurité (*special security*) ou de sécurité ordinaire (*ordinary security*), entre lesquels les marchandises furent réparties à leur arrivée suivant leur nature, leur destination, le lieu de débarquement, ou suivant les besoins et les convenances du service. Toutes ces marchandises restent sous la surveillance de la douane qui règle leur arrangement, leur manipulation, ainsi que les formalités ou conditions relatives à leur enlèvement ou à leur réexportation. En dehors des avantages que le commerce retira du nouveau système, il en résulta pour l'administration des douanes un allé-

gement de travail et une grande simplification de ses comptes et de ses écritures

L'historique des droits d'*Excise* ne réclame pas d'aussi longues explications, — du moins les indications concernant les différentes phases de leur développement seront mieux à leur place dans les notices particulières que nous consacrerons plus loin à chacun des principaux objets payant des impôts intérieurs de consommation

Nous avons dit précédemment comment ces droits furent établis en 1643, et nous avons donné (p. 477, t. I[er]) une liste des articles qui y étaient soumis lorsqu'ils furent concédés à la Couronne après la Restauration. Cette liste ne comprenait que les différentes boissons en usage à cette époque. Sous le règne de Guillaume III on y ajouta le sel (1), le charbon transporté par cabotage, les bouteilles en grès, le verre (2); et des taxes spéciales furent perçues sur la distillerie des spiritueux et sur la fabrication de la bière (*Malt Duty*). Pendant la guerre de la succession d'Espagne (1702-1713) on imposa des droits sur les chandelles, le cuir, le savon, le papier, l'amidon, les toiles et étoffes imprimées, les fils d'or et d'argent, les journaux et annonces. En 1700, les droits d'excise rapportèrent un million de livres, et en 1702, £ 1.400.000. Le produit total pour le règne de Guillaume III aurait été, selon Sinclair, de £ 13.649.328, et pour celui de la reine Anne de £ 14.254.567. En outre des impôts intérieurs sur les objets de consommation, l'administration de l'*Excise* percevait le montant des licences annuelles dont certaines professions étaient obligées de se pourvoir. Ces

(1) La perception des droits sur le sel fut confiée en 1702 à une administration spéciale (*Salt Commissioners*), et retransférée en 1797 à celle de l'*Excise*.

(2) La taxe sur le verre abolie en 1699, fut rétablie en 1745.

licences, imposées d'abord pour des raisons de police ou de moralité, étaient généralement accordées par les magistrats locaux. Plus tard, dans un but fiscal, on obligea à prendre une licence annuelle tous les fabricants, marchands ou détaillants d'objets taxés. En 1784 et 1787, Pitt modifia les bases de perception; un grand nombre de professions assujetties à l'exercice ou aux droits d'excise durent payer les droits, soit d'après les quantités de produits fabriqués, soit d'après la valeur locative des locaux occupés.

Le produit *brut* de tous les droits perçus par l'administration de l'*Excise* s'éleva en 1802 — pour l'Angleterre seule — à £ 15.517.290, et leur rendement net fut de £ 11.784.889 (1). Le revenu brut se composait des sommes suivantes :

		£	£
1° Produits soumis à la fermentation ou à la distillation :			
Spiritueux	indigènes . 1.199.546 étrangers . 1.993.471	3.193.017	9.391.049
Bière		2.307.582	
Malt		2.619.580	
Houblon		246.237	
Vins (vins artificiels compris)		958.432	
Cidres et poirés		40.162	
Vinaigre		26.039	
2° Droits sur le sel			974.418
3° Droits sur le tabac			643.795
4° Droits sur le thé et le café	Thé	1.406.271	1.483.327
	Café et cacao	77.056	
5° Droits sur les produits fabriqués :			
Chandelles		278.548	
Verre		286.272	
Savon		488.163	
Briques et tuiles		220.955	
Papier		289.11	
Cuirs et peaux		279.360	
A reporter		1.842.417	12.492.589

(1) Pour l'Écosse les chiffres correspondants sont : £ 1.246.520 et £ 1.034.595. (V. Sinclair, II, p. 13 de l'appendice.)

Report	1.842.417	12.492.589
Toiles imprimées	612.910	
Amidon	55.58	
Fils d'or et d'argent	4.360	
		2.515.268
6° Droits sur les ventes aux enchères		233.490
7° Droits sur les voitures		2.279
8° Produits de licences :		
Sur les marchands de thé, café et chocolat	15.996	
Sur les fabricants et détaillants d'articles soumis à l'excise	44.794	273.664
Sur les débitants de spiritueux	170.332	
Sur les débitants de vin	32.574	
Sur les marchands de matières d'or ou d'argent	9.968	
Total		15.517.290

Avec les surcharges énormes mises pendant la guerre, le produit des droits d'excise augmenta considérablement. Les tableaux que nous avons donnés pages 100 et 102 ont déjà montré leur progression de 1792 à 1815. Dans cette dernière année ils s'élevèrent, pour la Grande-Bretagne seule, à £ 26.204.061 : c'était le triple du rendement obtenu en 1792. Comme on l'a vu précédemment, des dégrèvements importants eurent lieu dans les années suivantes, notamment à partir de 1824. Le produit brut, déduction faite des drawbacks et restitutions, fut, pour le Royaume-Uni, de £ 29.622.326 en 1820; de £ 22.585.422 en 1825; de £ 20.025.888 en 1830; et enfin de £ 17.866.034 en 1832. On avait affranchi de toute taxe un certain nombre d'objets de consommation (le sel en 1825, les cuirs et la bière en 1830, etc.), et les droits avaient été sensiblement abaissés pour beaucoup d'autres. Aussi le montant des perceptions faites en 1833 fut-il un peu inférieur à 18 millions de livres; en voici la nomenclature :

1° Droits sur les boissons :		
	£	£
Sur le houblon	242.160	
Sur le malt	5.121.000	
Sur les spiritueux	5.258.560	10.649.040
Sur les vins artificiels et les liqueurs	2.720	
Sur le vinaigre	24.600	
2° Droits sur les objets fabriqués :		
Sur les papiers et le carton	854.320	
Sur les savons	1.246.920	
Sur les verres, glaces et cristaux	828.560	
Sur les briques et les tuiles	312.000	3.365.480
Sur l'amidon	117.480	
Sur les bouteilles de grès	4.200	
Sur les étoffes imprimées (arr.)	2.000	
3° Droits sur le thé		3.444.080
4° Droits sur les ventes aux enchères		244.000
5° Produit des licences des assujettis à l'exercice ou aux droits d'excise		926.760
Total des produits bruts		18.629.360
A déduire pour restitutions et drawbacks		904.600
Produit net		17.724.760 (1)

Nous allons maintenant donner quelques renseignements statistiques et historiques sur les principaux impôts de consommation. Le groupe le plus important est celui des boissons. Un autre comprend les objets ou denrées de première nécessité ou de grande consommation, tels que le sel, le sucre, le thé et le tabac. Enfin un dernier groupe renferme tous les produits fabriqués soumis à l'excise. Rappelons encore que les taxes dont nous indiquerons les taux successifs se composaient parfois d'un droit d'entrée dans les ports et d'un droit intérieur. La perception de la totalité des droits se faisait assez fréquemment par une seule des

(1) On ne trouve pas dans cette liste les droits sur les vins, sur le tabac et sur le café qui figuraient dans le tableau des produits de l'année 1802 que nous avons donné à la page précédente. La perception de ces droits et celle des droits sur le poivre, le cacao et les spiritueux étrangers avaient été transférées en 1825 de l'excise au service des douanes.

deux administrations, — tantôt par celle des douanes, tantôt par celles de l'*Excise*, — et les comptes de finance attribuent le plus souvent au service qui a fait la perception la totalité des recouvrements opérés par lui sans faire la distinction nécessaire d'après la nature des droits

Boissons.

Bière. — La bière était assujettie à trois taxes qui, pour l'atteindre dans ses divers éléments, soumettaient à l'exercice les brasseries, la préparation de l'orge (malt), et la culture du houblon.

La première de ces taxes — et la plus ancienne — était celle que payaient les brasseurs de profession. Elle avait été fixée en 1660, lors du rétablissement des droits d'excise en faveur de Charles II, à 2 *s.* 6 *d.* par baril (1) pour la bière forte de fabrication indigène et à 6 *d.* pour la petite bière; la bière étrangère payait 3 shillings. Ces taux furent augmentés sous Guillaume III, et en 1713 ils furent portés à 5 sh. pour la bière forte et à 1 *s.* 4 *d.* pour la petite bière. En 1761, on éleva de 3 sh. l'impôt sur la bière forte. Plus tard on établit des catégories suivant la qualité ou le prix de la bière, et nous indiquons ci-après les taux de l'impôt à différentes époques pour chaque sorte :

Années.	Bière forte.		Bière de qualité intermédiaire (depuis 1823).		Bière de table.		Petite bière.	
	s.	*d.*	*s.*	*d.*	*s.*	*d.*	*s.*	*d.*
1782..........	8	»	»	»	3	»	1	4
1802..........	10	»	»	»	2	»	2	»
1825..........	9	10	4	11	1	11 ½	4	1

Lors de l'abolition de cette taxe spéciale sur la bière, en 1830, son produit s'élevait à £ 3.110.000.

(1) 1 baril = 36 gallons; 1 gallon = 4 lit., 543.

Voici quel en avait été le rendement à diverses époques : en 1689, £ 700.000; en 1774, £ 1.385.400; en 1792, £ 2.224.000; en 1815, £ 3.330.044. Les brasseurs étaient en outre assujettis depuis 1784 à des droits de licences qui furent fixés alors, pour les fabricants de bière forte, d'après une échelle graduée : pour une fabrication de 1.000 barils, le droit était de 1 *l.* 10 *s.*, et pour 40.000 barils et au-dessus, de 50 livres. Ces droits de licences furent encore élevés dans la suite.

La taxe sur le malt, créée en 1697, était un impôt additionnel à celui sur la bière; il visait à atteindre la fabrication domestique. Dans ce but, la préparation de l'orge (ou des autres grains), aussi bien chez les malteurs de profession que dans les habitations privées, fut soumise à une surveillance et à des règles minutieuses qui ont soulevé toujours les plaintes les plus vives, en raison des gênes et des vexations qu'elles imposaient aux assujettis. La suppression de cette taxe si impopulaire fut aussi constamment réclamée dans l'intérêt de l'agriculture. Nonobstant ces réclamations, elle a été maintenue cependant, à cause des difficultés qu'eût présentées le remplacement de son produit considérable et toujours croissant. Fixé à 6 *d.* par boisseau de 36 litres en 1697, le taux de la taxe subit de fréquentes variations dans la suite : il était de 1 *s.* 4 ½ *d.* en 1780, et de 2 *s.* 5 *d.* en 1802. Porté à 4 *s.* 5 *d.* en 1803, l'impôt rapportait alors 6 millions de livres, soit dix fois le rendement à l'origine. Ramenée à 2 *s.* 7 *d.*, la taxe produisait encore 4.232.000 livres en 1830.

Le houblon, taxé sous la République, ne fut pas compris parmi les objets soumis aux droits d'excise concédés à Charles II. Ce n'est qu'en 1710 qu'un impôt de 1 *d.* par livre fut mis sur la culture indigène. Pendant soixante-huit ans, cette taxe ne fut pas modifiée.

Après diverses augmentations faites pendant la guerre d'Amérique, le taux en fut doublé en 1802. Son produit était de £ 218.320 en 1833. Comme pour l'impôt sur le malt, la perception de la taxe sur le houblon donnait lieu à une surveillance et à des formalités administratives qui provoquaient des réclamations nombreuses de la part des producteurs. Ils étaient tenus à des déclarations multiples et ne pouvaient commencer leurs cultures, ni disposer de leurs récoltes, sans en prévenir les agents du fisc. Les officiers de l'*Excise* avaient le droit de reconnaître et de visiter les champs désignés, les séchoirs ou étuves, les lieux servant de magasin; ils assistaient à l'emballage, constataient le poids, et apposaient sur chaque sac ou colis un numéro d'ordre avec l'indication de l'année de la récolte.

En 1815 les trois taxes que nous venons de décrire donnèrent un rendement total de £ 9.596.346, qui se décompose comme suit :

Impôt sur la bière.	£	3.330.044
— sur le malt.		6.044.276
— sur le houblon.		222.026
Total.	£	9.596.346

Vin. — L'impôt sur les vins date de la plus haute antiquité. Nous avons expliqué comment les rois saxons exerçaient sur les navires arrivant dans leurs ports un droit de *prisage* sur les marchands indigènes, et de *butlerage* sur les étrangers. Le droit payé par les étrangers fut fixé en 1323, par la *Carta Mercatoria*, à 2 shillings par tonne de vin importé. Indépendants des autres droits de douane, les droits de *prisage* et de *butlerage* restèrent la propriété de la Couronne qui les avait aliénés en faveur de divers particuliers auxquels ils furent rachetés par le Parlement en 1803 et 1806. La Couronne jouissait aussi exclusivement des droits de licences imposés autrefois à son profit sur les

débitants de vin. Mais les vins étrangers étaient encore soumis à des droits d'entrée perçus par le Trésor, et ces droits, constamment remaniés et rehaussés dans tous les moments de crise, contribuaient à restreindre la consommation. Les vins français étaient surtout l'objet d'une taxation excessive qui équivalait souvent à une véritable prohibition. Le traité Methuen, conclu en 1706, établit des droits différentiels à l'avantage des vins d'Espagne et de Portugal qui, pendant plus d'un siècle, furent admis moyennant des taxes inférieures d'un tiers à celles qui frappaient les vins de France; et ils se substituèrent peu à peu à ces derniers. A la fin de la guerre d'Amérique, cette taxation excessive avait amené une contrebande considérable, et la pratique de falsifier et d'adultérer les vins fut poussée alors à un point « qui n'a jamais été surpassé en abomination ».

Pitt plaça les vins importés sous la surveillance de l'*Excise* et réduisit considérablement les droits d'entrée. A la suite du traité de commerce avec la France, en vertu duquel la taxe sur les vins français fut abaissée à 3 *s.* 7 *d.* par gallon, l'importation de ces vins passa de 100.000 gallons en 1787 à 683.000 gallons en 1792. La moyenne annuelle de la consommation des vins de toute origine fut pendant cet intervalle de 5.524.000 gallons, et le produit des droits d'environ £ 900.000 par an. Après l'ouverture des hostilités contre la France et au cours de la guerre, les taxes sur le vin subirent d'importantes augmentations et furent fixées comme suit :

	Vins français.		Autres vins.	
	s.	*d.*	*s.*	*d.*
En 1795 (par gallon)	6	1 ½	4	1
1796 —	8	6	5	8
1801 —	8	10	6	6
1804 —	11	5	7	7

En 1825, Robinson ramena les taxes à 6 sh. et 4 sh. respectivement, et remit au service des douanes la perception des droits d'entrée qui était suivie par l'*Excise* depuis quarante ans. En 1831, à l'expiration du traité Methuen, les vins français furent assimilés aux autres vins d'Europe, et le droit d'entrée fixé uniformément à 5 *s.* 6 *d.* le gallon (sauf pour les vins du Cap, colonie anglaise, qui ne payèrent que 2 *s.* 9 *d.*)

Sous l'influence des taxes élevées mises pendant la guerre, et aussi d'un changement dans les habitudes des classes aisées, la consommation du vin diminua beaucoup en Angleterre, comme le montrent les chiffres suivants :

	VINS FRANÇAIS	AUTRES VINS	TOTAL
	gallons.	gallons.	gallons.
1802.........	274.000	7.396.000	7.670.000
1824.........	254.268	4.847.976	5.102.244

Les réductions de taxes opérées en 1824, bien qu'elles eurent pour résultat de tripler les importations de vins français faites pendant l'année suivante, n'arrêtèrent pas la décroissance de la consommation; dix ans plus tard l'introduction de vins de toutes sortes avait encore diminué de 8 à 10 p. 100.

L'impôt sur le vin, avec le produit des licences, avait rapporté en 1815 environ £ 1.900.000. Pour l'année 1832 son rendement brut fut de £ 1.627.000.

Spiritueux. — Nous parlerons d'abord des spiritueux venant de l'étranger; ce sont : les eaux-de-vie de France — désignées sous le nom générique de *brandy* (brandevin, vin brûlé), — le genièvre, et le rhum. Imposés à des droits d'excise très modérés sous la République et la Restauration, ils payaient en outre à l'importation des taxes de douane qui furent plus tard, soit à titre de représailles, soit dans l'intérêt de

l'agriculture nationale, portées fréquemment à des taux prohibitifs. Pour arrêter la contrebande encouragée par ces taxes excessives, on abaissa de moitié en 1786 les droits d'entrée sur le brandy et le genièvre et on les fixa à 5 shillings par gallon (1). Ces droits d'entrée furent considérablement augmentés pendant la guerre. La taxe sur le brandy, portée à 14 *s.* le gallon en 1807, fut élevée à 20 *s.* 7 *d.* en 1812; à 20 *s.* 11 *d.* en 1813; puis ramenée en 1814 à 18 *s.* 10 *d.* (2). Ces taxes élevées amenèrent une grande diminution de l'importation qui, de 1.820.000 gallons en moyenne, de 1804 à 1807, s'abaissa à 742.000 gallons *impériaux* dans les quatre années qui suivirent 1814 (3). Le produit passa de £ 1.370.000 à £ 825.000. La consommation du rhum diminua également (3.150.000 gallons en 1803, contre 2.300.000 gallons en 1823); mais des réductions de droits opérées en 1824 et 1825 (4) produisirent une augmentation considérable de l'importation qui s'éleva peu après à 3.500.000 gallons.

Le rendement des taxes sur tous ces spiritueux étrangers fut en 1825 de £ 2.873.800, savoir : brandy, £ 1.483.200; genièvre, £ 106.000; rhum, £ 1.284.600.

La prohibition des vins et des eaux-de-vie de France vers la fin du règne de Charles II amena l'installation de distilleries qui, utilisant les céréales et diverses autres matières, commencèrent à produire des esprits indigènes (*british spirits*). Cette nouvelle industrie se développa rapidement; et, peu après la Révolution de 1688,

(1) 4 *s.* 3 *d.* pour l'excise et 9 *d.* pour la douane.

(2) Ce dernier taux correspondant à une taxe de 22 *s.* 6 *d.* pour le gallon *impérial* qui fut adopté quelques années plus tard, et dont la capacité était supérieure d'un sixième à celle de l'ancien gallon, dit *wine gallon*.

(3) V. Parnell, *On financial Reform*, p. 40.

(4) Le droit sur le rhum fut réduit à 12 *s.* 7 1/2 *d.* par gallon en 1824; et à 8 *s.* 6 *d.* en 1825.

une taxe, variable d'après la nature des matières employées, fut mise sur chaque gallon produit par une première distillation. Cette taxe, augmentée sous la reine Anne, produisait £ 40.000 en 1709, et en 1726 son rendement dépassait £ 100.000.

Les tarifications et les règlements administratifs concernant les boissons alcooliques distillées dans le royaume sont beaucoup trop touffus et compliqués pour permettre d'en faire ici une analyse, même succincte. Cette législation n'eut pas toujours, d'ailleurs, un but exclusivement fiscal : elle avait souvent pour objet de combattre le développement de l'ivrognerie, ou d'empêcher l'emploi de certaines matières dans la fabrication (par exemple celui des grains lorsque le prix du blé était très élevé).

Les mesures prises après 1750 pour limiter la consommation des spiritueux eurent pour effet de maintenir le rendement de l'impôt stationnaire aux environs de £ 500.000. Mais pendant la guerre d'Amérique — notamment à partir de 1778 — on dut lui demander des ressources nouvelles, et les droits excessifs dont on chargea l'alcool indigène entraînèrent un tel développement de la contrebande et des distillations clandestines que le produit s'abaissa à £ 300.000. En 1785 on diminua la taxe, et peu après on adopta de nouvelles dispositions pour assurer la perception de l'impôt dans les distilleries. Ce fut désormais une lutte perpétuelle entre les agents du fisc et les industriels, dont l'ingéniosité arrivait toujours à éluder les règlements ou la surveillance de l'*Excise*. Ainsi, en Écosse, le droit fut assis sur la capacité d'un alambic supposé devoir distiller en vingt-quatre heures 2.025 gallons pour chaque gallon de capacité : quelques années plus tard cette production était obtenue en trois minutes. En Irlande, l'impôt était établi d'après la présomption

qu'un alambic d'une certaine taille pouvait produire en une année une quantité déterminée de gallons : les distillateurs ayant perfectionné leurs appareils réussirent à produire trente fois cette quantité. Ces deux pays ne fabriquaient qu'une eau-de-vie de grain — le *whisky* — d'une force alcoolique inférieure à celle des spiritueux produits en Angleterre, où la rectification était beaucoup plus usitée, et où, par suite des restrictions et des conditions mises au fonctionnement des distilleries, la fabrication se trouvait concentrée en un petit nombre d'établissements (on n'en comptait que douze en 1833).

Les taxes, triplées ou quadruplées pendant la guerre, rendirent presque universel l'usage des fraudes et des distillations illicites. En 1815, elles rapportèrent environ £ 3.500.000 pour la Grande-Bretagne et £ 1.312.908 en Irlande : elles équivalaient alors en Angleterre à un droit de 10 *s.* 2 3/4 *d.* par gallon impérial. Les dégrèvements opérés en 1824 et 1825 eurent pour résultat une augmentation énorme de la consommation qui passa : en Angleterre, de 3.684.000 gallons en 1825, à 7.700.000 gallons en 1829; en Écosse, de 2.300.000 en 1823, à 5.700.000 en 1829; en Irlande, de 3.590.000 en 1823, à 9.212.000 en 1829. Pendant cette dernière année, avec un droit de 7 *s.* en Angleterre, et de 2 *s.* 10 *d.* en Écosse et en Irlande, l'impôt rapporta pour le Royaume-Uni 4.800.000 livres; ces droits furent augmentés de 6 *d.* par gallon en 1830, et leur produit s'éleva à tout près de 5.200.000 livres en 1831.

Nonobstant les réductions de droits opérées depuis 1825, la fabrication clandestine se poursuivit sur une grande échelle. Outre les fraudes commises dans les distilleries placées sous la surveillance journalière de l'*Excise*, on estimait qu'il existait en 1832 plus de mille alambics illicites en activité à Londres et dans

ses environs. Les moyens de répression employés restaient inefficaces malgré leur rigueur. En Irlande on dut abolir en 1832 une mesure particulièrement inique qui consistait à rendre tous les habitants d'une paroisse pécuniairement responsables des amendes encourues par les distillateurs non licenciés et des récompenses attribuées à ceux qui les avaient dénoncés. Ce système, devenu odieux, fut remplacé par la création d'un corps de mille hommes armés, et organisés militairement, mis à la disposition de l'*Excise*, pour découvrir, saisir et détruire les matières et les matériaux servant à la fabrication illicite des esprits. En 1832 ce corps de police (*revenue police*) avait découvert 2.299 distilleries, saisi 974 alambics, 715 chapiteaux, 7.071 réfrigérants, 8.207 vaisseaux de toute espèce, 9.500 hectolitres de liqueur en fermentation; il jeta à la mer ou détruisit sur place 18.900 hectolitres de malt, d'orge ou d'avoine et 52 hectolitres d'esprits.

Principaux articles de grande consommation.

Sel. — Les taxes mises sur le sel en 1694 se composaient d'un droit d'entrée de 4 ½ *d.* pour le sel importé et d'un droit d'excise de 1 ½ *d.* par gallon. Ces droits, portés quatre ans plus tard à 11 ½ *d.* et à 5 *d.* respectivement, restèrent en vigueur jusqu'en 1730, où Walpole abolit totalement cet impôt, si impopulaire, sur un article de toute première nécessité. Mais, comme nous l'avons dit ailleurs, il crut devoir le rétablir deux ans après, toutefois à un taux plus modique. Élevé à 5 *sh.* par boisseau (8 gallons) pendant la guerre d'Amérique, il fut doublé en 1798, puis porté à 15 shillings — trente fois la valeur du produit — en 1805. A ce taux il rapporta 1.616.671 livres en 1815. La production des salines nationales fournissait alors tout

le sel nécessaire à la consommation, car les droits d'entrée dans les ports ne figurent dans ce dernier chiffre que pour 548 livres sterl. De 15 shillings la taxe fut abaissée à 2 shillings en 1822, et à ce taux elle produisait encore 380.000 livres quand on la supprima en 1825.

Sucre. — La consommation du sucre était très peu importante lorsque, sous la République, on l'assujettit à un droit d'excise, en addition au droit d'entrée à l'importation. En 1685 une taxe spéciale de douane fut mise pour la première fois sur tous les sucres importés (1). Estimée à 10.000 tonnes en 1700, la consommation ne progressa qu'assez lentement : elle était de 14.000 tonnes en 1714, de 42.000 tonnes en 1734, de 53.270 tonnes en 1754, de 72.000 tonnes en 1775, de 81.000 tonnes en 1787. Les droits, très modérés pendant longtemps, furent presque doublés en 1781, où ils furent portés à 11 *s.* 4 *d.* par quintal anglais (2). Élevés à 15 *sh* en 1802, ils étaient de 30 shillings à la fin de la guerre. Nous résumons dans le tableau suivant les taux successifs de l'impôt et son produit à diverses dates à partir de 1793 :

Années.	Consommation.	Taux de l'impôt par quintal (cwt).	Produit net (Grande-Bretagne).
	Tonnes.	*s.* *d.*	£
1793	83.800	15 »	1.316.502
1802	112.500	20 »	2.210.801
1815	94.400	30 »	2.957.403
1820	129.000	27 »	3.477.770
1827	151.000	27 »	4.218.623
1829	160.500	27 »	4.452.793

En 1830 on dégreva de 3 shillings les sucres coloniaux qui ne payèrent désormais que 24 shillings, alors que les sucres de l'Inde étaient taxés à 32 shillings. Quant

(1) V. livre Ier, chap. VII, p. 475.

(2) Le quintal anglais (*cwt.*, *hundredweight*) vaut 112 livres; la tonne de 2.240 livres se compose de 20 *hundredweights.*

aux sucres étrangers, la taxe de 63 *sh* qui les frappait était pratiquement prohibitive.

Pour le sucre — comme pour d'autres produits qui donnent lieu à une exportation importante — le système des *drawbacks* était la source d'abus et de fraudes qui causaient au Trésor un préjudice considérable.

Thé. — La taxe sur le thé fut d'abord mise sur la boisson vendue dans les cafés et dans les auberges : le tarif de 1660 l'imposait à un droit d'excise de 8 *d.* par gallon. Plus tard, la Compagnie des Indes ayant obtenu le monopole du commerce avec la Chine, on trouva plus commode et plus pratique d'imposer le thé en feuilles à son arrivée, et en 1689 on abolit le droit d'excise et on lui substitua une taxe de douane de 5 shillings par livre sur tous les thés importés. Cette taxe, trouvée excessive, fut abaissée à 1 *sh.* en 1692; puis, surélevée à diverses reprises pendant les guerres suivantes, elle était de nouveau de 5 shillings en 1712; le thé payait en outre, comme toutes les autres marchandises, les divers droits de douane (*subsides*) exigés à l'entrée dans les ports. Des taxes prohibitives empêchaient l'introduction de tous les thés d'une provenance autre que celle de la Compagnie des Indes; et pour combattre la contrebande fructueuse qui s'exerçait sur cet article, Walpole divisa en deux droits la taxe sur le thé, lequel dut être mis en entrepôt dès son débarquement : un droit de 14 p. 100 de la valeur devait être payé immédiatement, et le thé, placé sous la surveillance de l'Excise à sa sortie de l'entrepôt, était soumis ensuite à une taxe de consommation de 4 shillings par livre. Cette mesure améliora beaucoup le rendement de cette taxe, et une réduction de moitié qui l'abaissa à 2 shillings en 1745 amena un tel développement de la consommation que son produit

doubla dans les quatre ou cinq années qui suivirent.

Des augmentations ultérieures avaient porté le droit sur le thé à 119 p. 100 de son prix, quand Pitt, en 1784, le réduisit d'un seul coup à 12 ½ p. 100, savoir : 5 p. 100 à l'importation, et 7 ½ p. 100 à la consommation. On s'attendait, du fait de ce dégrèvement, à une perte de £ 600.000 dans le produit de l'impôt qui avait rapporté £ 700.000 en 1783. Mais la consommation tripla dans les années suivantes; en 1792 elle était de 15.822.000 livres et le rendement de £ 616.775. Ensuite le droit sur les thés fut élevé successivement jusqu'à 96 p. 100 et 100 p. 100 de leur valeur, selon que le prix était au-dessous ou au-dessus de 2 *s.* 6 *d.* la livre.

Les chiffres suivants montrent les progrès de la consommation et du produit de l'impôt à partir de 1793 :

Années.	Consommation.	Produit net. (Grande-Bretagne).
	Livres.	£
1793	15.244.931	609.846
1798	19.566.934	1.111.898
1803	21.647.922	1.757.257
1810	19.093.244	3.212.430
1815	22.378.345	3.526.590
1820	22.452.050	3.128.449
1825	24.830.015	3.527.944
1829	29.495.199	3.321.722

On voit que, malgré l'augmentation considérable de la population pendant cette période de trente-six ans, la progression de la consommation fut assez lente; l'élévation des droits n'en est pas la principale cause. Le monopole que possédait la Compagnie des Indes lui permettait de maintenir le prix du thé presque au double de ce qu'il était à New-York et à Hambourg. Obligée, par un acte de 1784, de mettre aux enchères quatre fois par an les quantités de thé supposées nécessaires à la consommation, elle limitait ces quantités de façon à surexciter les enchères et à

élever les prix le plus possible. Ce monopole était aussi contraire aux intérêts du Trésor qu'à ceux du public, et il entraînait des fraudes de tout genre. Il fut aboli en 1834 et le commerce avec la Chine devint libre.

Tabac. — Nous avons dit précédemment (1) que le tabac avait été frappé de taxes spéciales sous le règne de Jacques I[er]. En 1635 les droits d'importation rapportaient £ 10.000, et le produit des licences s'élevait à £ 8.699. Pendant la République on y ajouta des droits d'excise qui ne furent pas maintenus dans le tarif de 1660. La culture était interdite dans le royaume, et cette prohibition, confirmée en 1653, fut renouvelée après la Restauration.

En 1732, le droit de douane, qui, au taux de 6 ½ *d.* par livre, avait donné un produit brut de £ 754.000, ne procura cependant qu'un revenu net de £ 160.000, par suite des énormes restitutions que le Trésor eut à faire pour des réexportations, fictives en grande partie. C'est pour combattre ces fraudes, ainsi que la contrebande, que Walpole présenta en 1733 le fameux bill dont nous avons parlé à différentes reprises, bill qui avait pour but de placer le tabac sous le régime de l'entrepôt et la surveillance de l'Excise. Ce n'est qu'en 1789 que Pitt réussit à faire adopter le plan proposé par Walpole. Dès ce moment, pour la réception des feuilles, pour toutes les opérations et toutes les phases de la fabrication, pour le transport des tabacs des ateliers dans les magasins, pour l'enlèvement, la circulation ou la vente de leurs produits, les fabricants furent assujettis à une série toujours renouvelée de déclarations, de restrictions, de classements de matières, de permis à obtenir, d'écritures minutieuses, de visites inopinées et de vérifications de

(1) V. livre II, chap. VI, p. 420.

la part des agents de l'Excise. Les détaillants furent soumis à une surveillance et à des formalités analogues. La taxe, qui était de 15 *d.* par livre, fut désormais scindée en deux parties : 6 *d.* exigibles à l'importation, et 9 *d.* payables à la consommation à titre de droit d'excise. En 1815, on décida de percevoir la taxe exclusivement comme droit d'excise : elle fut fixée alors à 4 *s.* par livre pour les tabacs des colonies britanniques et à 6 *s.* pour ceux des colonies espagnoles ou portugaises. En 1826 ces droits furent abaissés à 2 *s.* 9 *d.* pour les provenances du Canada, et à 3 *s.* pour toutes les autres provenant d'Amérique.

Les tabacs manufacturés à l'étranger avaient été jusqu'ici frappés de droits qui équivalaient à une prohibition absolue : le droit d'entrée fut alors abaissé à 9 *s.* par livre pour les cigares dont l'importation augmenta progressivement dans les années suivantes, passant de 13.000 kilogrammes en 1826 à 65.000 kilogrammes en 1835.

Voici maintenant les chiffres concernant la consommation et le rendement de l'impôt à diverses dates choisies entre 1789 et 1829 :

ANNÉES	QUANTITÉS ENTRÉES		PRODUIT NET	
	GRANDE-BRETAGNE	IRLANDE	GRANDE-BRETAGNE	IRLANDE
	lbs.	*lbs.*	£	£
1789.	8.152.185	2.765.441	408.037	128.704
1795.	10.972.368	7.874.409	659.989	215.710
1800.	11.796.415	6.737.275	987.110	327.916
1805.	12.656.471	4.158.794	1.088.821	302.316
1810.	14.108.193	6.221.646	1.599.376	444.198
1815.	13.207.192	4.748.205	1.764.487	740.279
1820.	13.016.562	2.582.498	2.610.972	516.446
1825.	14.510.555	4.160.049	2.530.617	728.288
1829.	14.760.618	4.125.146	2.236.365	613.340

Si le service des douanes s'était montré impuissant à réprimer les introductions frauduleuses, il ne semble pas que l'Excise, malgré toutes ses rigueurs, soit parvenue à arrêter la contrebande et à saisir à l'intérieur ce qui échappait à la surveillance exercée à l'entrée. C'est ce que constatait en 1834 une Commission d'enquête qui, à propos de l'Irlande, faisait ressortir dans les termes suivants tout ce qu'a d'impolitique un droit exagéré : « Dans chacune des quatre années antérieures à 1798, lorsque le droit n'était que de 9 *d.* par livre, la population irlandaise consommait de huit à neuf millions de livres. A partir de 1829, au contraire, la quantité livrée à la consommation n'a pas dépassé quatre millions de livres par année. C'est la moitié de ce qui se consommait il y a trente-cinq ans, lorsque la population était de moitié inférieure à ce qu'elle est aujourd'hui. Si l'importation *licite* avait suivi la progression croissante de la population, la quantité introduite en paiement de droit serait, non de quatre millions de livres, mais de seize; et nul doute que la consommation individuelle n'ait suivi cette proportion. Que faut-il conclure de ces faits, si ce n'est que les trois quarts des tabacs que consomme l'Irlande sont fournis par la contrebande (1). »

Produits fabriqués.

Pendant les guerres qui eurent lieu immédiatement après la Révolution, des droits d'excise avaient été mis sur un assez grand nombre de produits fabriqués, dont certains servaient de matière première à diverses

(1) 6 *th. Report of the Commissioners of Inquiry into the Excise Establishment throughout the United Kingdom*, 1834.

industries : ils furent constamment maintenus et lourdement aggravés dans la suite, comme tous les autres impôts. Voici la liste de ces produits avec indication de l'année où ils furent imposés pour la première fois : le verre (1695), les bouteilles en grès (1695), les chandelles (1710), le cuir (1710), les dés et cartes à jouer (1711), le savon (1712), les journaux et les annonces qu'ils inséraient (1712), l'amidon (1712), les médicaments brevetés (1783), l'argenterie ouvrée (1784), les briques et tuiles (1784).

En même temps que des taxes excessives entravaient le développement de la consommation de ces articles, le régime assujettissant et oppressif auquel leur fabrication était soumise arrêtait tout progrès et tout perfectionnement dans les manufactures. C'est au prix de tels inconvénients, et de conséquences aussi impolitiques que funestes pour l'industrie, que le Trésor se procurait un revenu dont nous indiquons ci-dessous le produit net à trois dates différentes :

PRODUITS IMPOSÉS	REVENU NET (GRANDE-BRETAGNE) en 1793.	en 1815.	en 1831.
	£	£	£
Chandelles	256.000	354.350	447.000
Cuir	281.000	698.342	» (1)
Savon	403.000	747.759	1.200.000
Papier	83.000	476.019	723.000
Étoffes imprimées	265.000	388.076	614.000
Journaux	140.000	383.000	586.000
Amidon	95.000	47.000	99.000
Verres	183.000	424.787	532.000
Briques et tuiles	128.000	269.121	375.000
	1.834.000	3.788.454	4.576.000

(1) Le droit sur les cuirs fut aboli en 1830.

Le droit sur les annonces publiées dans les journaux, qui était avant 1815 de 3 *s.* 6 *d.* pour chaque avertissement, rapporta £ 125.000 en 1815, et £ 170.649 en 1832.

L'influence funeste de toutes ces taxes de consommation était dénoncée depuis longtemps dans le Parlement comme dans les écrits de nombreux publicistes. Parnell les attaqua énergiquement en 1831 (1) et montra, en particulier, toute l'absurdité d'impôts dont il fallait restituer la plus grande partie, après avoir encouru le coût et l'odieux d'une perception difficile qui ne pouvait se faire qu'à l'aide de moyens vexatoires et onéreux. Le régime des drawbacks s'imposait, en effet, pour permettre aux producteurs l'écoulement de leurs produits à l'étranger. Et ce régime, source d'abus et de fraudes colossales, entraînait le remboursement de sommes dont l'importance atteignait parfois la moitié ou les trois quarts des droits perçus. Ainsi, en 1828, la taxe sur les étoffes imprimées ayant produit £ 2.019.737, les paiements de drawbacks s'élevèrent à £ 1.420.068, ne laissant au Trésor qu'un rendement net de £ 599.669; pour les verres, sur un produit brut de £ 953.257, on restitua à l'exportation une somme de £ 379.365, soit plus du tiers des droits perçus.

L'état des finances obligea l'État à conserver longtemps encore le revenu obtenu de ces taxes oppressives sur les objets fabriqués; la dernière, celle sur le papier, ne disparut qu'en 1861.

Impôts sur les actes et sur les successions.

Les *Commissioners of Stamps*, institués pour administrer l'impôt du timbre créé en 1694, furent chargés

(1) V. *On Financial Reform*, chap. III, pp. 28, 37.

dans la suite de la perception d'un grand nombre de taxes nouvelles dont la plupart ont été décrites dans les paragraphes précédents. C'est ainsi que dans une liste des produits recouvrés en 1803 par ce *Board* on trouve : les taxes sur les chevaux, sur l'argenterie, sur la poudre à poudrer, sur les armoiries, sur les chapeaux; les droits de permis de chasse; les licences des attorneys, des prêteurs sur gages, des parfumeurs, des marchands de chevaux; l'impôt sur les diligences; celui sur les médicaments brevetés, etc. Dans un total de £ 3.039.000, ces différentes taxes figurent pour £ 561.000 (1). La différence — soit environ deux millions et demi de livres — provenait des droits de timbre et des taxes sur les successions; ce sont ces derniers impôts que nous allons examiner.

Timbre. — L'impôt du timbre, en vigueur depuis 1624 en Hollande et depuis 1671 en France, fut établi en Angleterre par une loi de 1694 qui assujettit à des droits fixes le papier (ou le parchemin) destiné à certains actes ou écrits spécifiés dans une longue nomenclature où ces actes sont divisés en six classes. Ces droits fixes étaient perçus au moyen d'une empreinte apposée sur le papier employé pour les différents actes énumérés dans la loi : le prix en était de 40 *s.* pour les actes de la première classe; de 5 *s.* pour ceux de la deuxième; de 2 *s.* 6 *d.* pour la troisième; de 1 *s.*, 6 *d.*, et 1 *d.* respectivement pour les quatrième, cinquième et sixième classes.

Les actes soumis au timbre de 40 shillings étaient ceux portant concession de titres, dignités, bénéfices, places ou emplois, pensions, sommes d'argent; les

(1) V. Sinclair, t. II, p. 17 de l'appendice. En 1831 on confia encore à l'administration des *Stamps* la perception des taxes sur les fiacres (*hackney coaches*) et sur les colporteurs (*Hawkers and Pedlars*).

diplômes universitaires: les lettres de nomination ou d'admission aux professions de médecins, avocats, notaires et autres officiers ou auxiliaires de justice. Dans la deuxième classe figurent les contrats et certificats dont le dépôt et l'enregistrement devaient se faire dans les cours de justice. Les troisième et quatrième classes comprennent une grande variété d'actes de procédure. La cinquième impose au timbre de 6 *d*., parmi d'autres écrits, les contrats d'apprentissage, baux, chartes-parties, passeports, obligations, décharges et autres contrats portant obligation. Enfin le timbre de 1 *d*. (6e classe) est exigé pour toutes les expéditions ou copies de plaidoiries, dépositions, testaments, etc.

Par une clause spéciale de cet acte de 1694, les lettres de change et les billets à ordre furent expressément exemptés de l'impôt du timbre.

Cet impôt fut, on le voit, fixé à l'origine uniquement d'après la nature de l'acte, et n'était pas gradué proportionnellement à la somme à exprimer sur le papier, pour lequel aucune dimension n'était prescrite. Il n'était même pas obligatoire de se servir du papier du Gouvernement. Mais le droit était perçu sur chaque feuille employée, et, pour prévenir les abréviations ou autres procédés de nature à réduire la longueur des actes et diminuer le nombre des feuilles imposables, il fut prescrit que tous ces actes devraient être rédigés, écrits ou grossoyés dans les formes et manières en usage jusqu'alors.

Comme sanction de ces dispositions, toute validité fut refusée à l'acte ou au contrat rédigé sur du papier non régulièrement timbré; pour pouvoir en faire usage, le porteur ou bénéficiaire devait le présenter au bureau du timbre pour y être revêtu de l'empreinte exigée par la loi, et payer une amende de 5 livres. En outre, de lourdes pénalités atteignaient l'homme de loi

ou le clerc qui délivrait sur papier libre une expédition d'un acte soumis au timbre.

Ces premiers droits de timbre, imposés d'abord comme taxe de guerre pour quatre années, furent ensuite continués pour des périodes variées, et, finalement, rendus perpétuels au début du règne de Georges Ier. Pendant tout le cours du XVIIIe siècle, on y apporta de nombreuses modifications ou additions dont nous ne noterons ici que les principales.

En 1714, les transferts d'actions ou de parts d'intérêt dans les sociétés, compagnies ou corporations furent soumis à un droit de timbre spécial : ce fut le commencement des taxes sur les transmissions de propriété. Le même acte de 1704 imposa un droit de 6 *d.* sur toute feuille de papier employée à la rédaction d'une convention, d'un bail, d'une obligation, ou d'un acte (*deed*) « non taxé spécialement d'une autre manière ». Ce droit, qui atteignait tout écrit non autrement spécifié dans les lois sur le timbre, fut appelé le *deed duty*, et il devait se montrer extraordinairement productif : élevé considérablement à diverses reprises, il avait été porté en 1815 à 1 *l.* 15 *s.* pour la première feuille, et à 1 *l.* 5 *s.* pour chacune des autres feuilles d'un même acte.

En 1782, North mit un droit de timbre sur les lettres de change et les billets à ordre, exempts jusqu'ici. Tous les effets de commerce créés dans le royaume et payables autrement qu'à vue durent être revêtus d'un timbre de 3 *d.* quand ils étaient de 50 *l.* ou au-dessous, et d'un timbre de 6 *d.* quand leur montant dépassait 50 livres. L'an d'après, ces droits furent doublés pour tous les effets (à l'exception de ceux de 10 *l.*), et on y soumit les effets à vue aussi bien que ceux venant de l'étranger. La même année (1783) on imposa un droit de timbre, non plus fixe, mais propor-

tionnel, sur tous les reçus ou quittances de sommes de 2 livres et au-dessus. Ce droit — duquel on attendait un produit de £ 250.000 — fut mis à la charge du créancier et fixé à 2 *d.* pour les quittances de 2 *l.* à 20 *l.*, et à 4 *d.*, pour celles de 20 *l.* et au-dessus. Et pour qu'on ne pût se soustraire à cette taxe particulièrement odieuse à tous les marchands et détaillants, on frappa de nullité toutes décharges non timbrées, lesquelles ne furent plus admises comme preuves de libération devant un tribunal ou une cour.

Avant d'exposer les plus importantes modifications apportées aux droits de timbre durant la grande guerre avec la France, il peut être intéressant de connaître les produits obtenus de cette source à diverses dates, depuis leur établissement. En 1714, leur rendement était de £ 117.000. Il s'éleva à £ 160.000 en 1727; à £ 290.000 en 1760; à £ 366.000 en 1770; à £ 442.000 en 1778 (1). Avec les additions faites pendant la guerre, le produit des droits de timbre monta en 1815 à £ 2.811.393; cette somme se décomposait comme suit :

Timbre des effets de commerce.	£	909.209
Timbre des reçus ou quittances.		210.290
Timbre de tous les autres actes ou documents. . . .		1.691.894
Total.	£	2.811.393

En dehors des énormes surcharges mises de 1793 à 1815 sur les droits de timbre, comme sur les autres taxes, le grand changement apporté pendant cette période fut l'application de droits proportionnels à la plupart des actes qui, jusqu'alors, n'avaient été soumis qu'à des droits fixes réglés à raison du nombre de

(1) Ces diverses sommes comprennent le montant de plusieurs autres taxes centralisées par l'administration des *Stamps;* mais leur produit, peu important d'ailleurs pendant cette période, n'a pu être déterminé exactement.

feuilles ou de mots qu'ils contenaient. On a vu déjà qu'une dérogation à cette règle avait été faite en 1782 et 1783, lors de la création du timbre des effets de commerce et de celui des quittances. C'est en 1797 que Pitt, fervent disciple d'Adam Smith, obtint l'assentiment du Parlement pour l'établissement d'un impôt *ad valorem* sur les actes (*bonds*) emportant obligation de sommes d'argent; l'échelle des droits fut graduée, de 10 *s.* pour les obligations n'excédant pas 100 *l.*, à 5 *l.* pour celles de 5.000 livres et au-dessus. Mais sa proposition pour taxer de la même manière les actes de transmissions de propriété fut rejetée. En 1805 il réussit à faire admettre des droits proportionnels sur les contrats d'hypothèques et sur les transferts d'actions ou de parts (*stock*) dans toutes les sociétés ou compagnies, à l'exception des transferts de fonds publics ou de titres de la Banque, de la Compagnie de la Mer du Sud et de la Compagnie des Indes. Il n'insista pas alors pour appliquer le même traitement aux actes contenant transfert d'autres valeurs; et ce n'est qu'après sa mort que Perceval put faire introduire (en 1808), dans une loi de « consolidation » des droits de timbre, les dispositions rejetées en 1797 et en 1804 à l'égard des actes de donations entre vifs, d'acquisition, de vente ou d'échange, de biens meubles ou immeubles : l'échelle graduée adoptée pour ces transactions allait de 15 *s.* pour les achats d'une valeur inférieure à 50 livres, jusqu'à 500 livres pour les achats d'un montant de 50.000 livres, et au-dessus. Les nominations aux emplois, aux dignités, ou à des bénéfices, etc., ainsi que les copies ou expéditions des mêmes actes furent également soumis par cette loi à des droits proportionnels.

Enfin, en 1815 — un mois avant Waterloo — le Chancelier de l'Échiquier Vansittart fit voter une loi générale sur le timbre (*General Stamp Act*), qui élevait

considérablement tous les droits et étendait les limites du tarif progressif sur les transmissions de propriété, les obligations, les hypothèques, et sur les quittances ou reçus. Pour les baux, les droits durent être perçus désormais d'après le chiffre du loyer ou du fermage: et pour les effets de commerce ils furent également réglés progressivement, eu égard à l'éloignement de l'échéance et à leur montant.

Ces dispositions achevèrent de transformer le caractère originaire de l'impôt du timbre. Au lieu d'un droit sur le papier employé à certains actes, différentiel seulement d'après la nature de ces actes, il devint une taxe proportionnelle sur toutes les transactions emportant obligation, libération, ou transfert de propriété ou d'usufruit de meubles et d'immeubles. Les actes de procédure judiciaire furent à peu près les seuls restant soumis à des droits fixes, lesquels, d'ailleurs — bien que rapportant alors £ 275.000 — furent supprimés en 1825, comme formant une taxe sur la justice, et oppressifs pour le plaideur qui réclamait le redressement de torts.

Sous la forme de droits proportionnels ou progressifs, l'impôt du timbre donna des produits toujours croissants : son rendement dépassait 4 millions de livres en 1833, et ce chiffre ne comprend pas les droits, perçus également au moyen de timbres, sur les legs et successions de valeurs mobilières dont nous parlons plus loin. Cet impôt sur les actes procure donc au fisc anglais un revenu considérable; la perception s'en fait à peu de frais, avec un personnel peu nombreux, sans examen ni discussion préalables; et tout risque sérieux de fraude ou d'évasion a été prévenu par cette simple disposition qu'aucun acte, quelle qu'en soit la nature, ne peut être produit en justice, ni être valable devant les tribunaux, s'il n'a été revêtu

de timbrés d'un prix reconnu suffisant par la loi.

Mais, à côté de ces avantages, très réels au point de vue fiscal, il faut signaler une de ces anomalies si fréquentes dans la législation de nos voisins : la formalité de l'enregistrement des actes civils et des contrats hypothécaires n'existe pas en Angleterre. Les acquéreurs, vendeurs, emprunteurs ou créanciers n'y jouissent pas des garanties que les contractants obtiennent dans la plupart des autres pays d'un enregistrement sur des registres publics, ayant pour objet de conserver la teneur des transactions, de leur donner, avec une date certaine, un caractère d'authenticité incontestable, et d'en assurer la preuve facile en cas de perte ou de destruction des actes originaux. Ces garanties existent en Irlande et en Écosse où les actes et les inscriptions hypothécaires doivent être enregistrés. Aussi les prêts sur hypothèques y sont-ils recherchés en raison de la sécurité qu'ils offrent aux bailleurs de fonds, tandis qu'en Angleterre ces prêts ne s'obtiennent le plus souvent que par la vente à réméré, ou encore sur le dépôt dans une cour de justice des titres de propriété, parce que le prêteur n'est jamais certain de son rang d'inscription. Les inconvénients d'une pareille lacune dans la législation, reconnus depuis longtemps, furent encore signalés dans un rapport fait en avril 1833 par une Commission royale (1). Mais les deux bills présentés en 1833 et en 1834 pour créer des bureaux où seraient enregistrés les actes et contrats de toute nature affectant les biens immeubles en Angleterre et dans le pays de Galles furent repoussés par le Parlement : la mesure convenait peu aux grands propriétaires qui redoutaient de voir mettre au jour les charges ou engagements dont leurs domaines pouvaient être grevés.

(1) *Report on law of real Property*, 25 avril 1833.

Il nous reste à donner sur certains de ces droits de timbre quelques renseignements qu'il peut être intéressant de connaître.

Le timbre sur les journaux (*newspapers*) était depuis 1815 de 4 pence par feuille d'une dimension déterminée; en 1825, on supprima toute limite de dimension, et l'on ajouta une taxe de 2 *d.* pour les suppléments ne contenant que des annonces. Fixés à l'origine, en 1712, à 1 *d.* par feuille et à ½ *d.* par demi-feuille, les taux avaient été élevés successivement jusqu'à atteindre en 1797 3 ½ *d.* pour la demi-feuille et 4 *d.* pour la feuille entière; en 1815, comme nous venons de le dire, on abolit toute distinction et le droit devint uniformément de 4 pence. En 1820, on y soumit toutes les publications périodiques, sans exception, contenant des nouvelles, des avis ou des discussions sur des matières publiques; les brochures et les almanachs, enveloppés dans ces dispositions, en furent affranchis en 1833 et 1834. Le produit de ce droit de timbre, qui fut en moyenne de £ 43.000 de 1758 à 1763, était de £ 383.696 en 1825, et s'éleva à £ 502.697 en 1831.

Le droit de quittance (*receipt*) était, à la fin de la période qui nous occupe, de 3 *d.* à partir de 5 livres jusqu'à 10 livres, et s'élevait progressivement par échelons jusqu'à 10 *s.* pour les quittances de 100 livres et au-dessus. Il rapportait alors environ £ 200.000. Le timbre était à la charge du créancier, comme il a été dit plus haut. Les seules exceptions admises concernaient les acquits donnés sur les billets ou effets de commerce; les reçus de fonds confiés à des banquiers à titre de dépôt remboursable sur demande et sans intérêt; les acquits donnés aux douanes et à l'Excise pour primes ou restitutions de droits; enfin, les quittances relatives à la solde de l'armée et de la marine.

Les banquiers émettant des *banknotes* étaient, comme

il a été indiqué dans un autre chapitre, tenus de prendre chaque année une licence dont le prix de 30 livres était perçu à titre et sous forme de droit de timbre. Pourvus de cette licence, ils pouvaient remettre en circulation pendant un certain nombre d'années, sans avoir à payer un nouveau timbre pour chaque émission, ceux de leurs billets ne dépassant pas 100 livres. Les banquiers dûment licenciés, établis à plus de 3 milles de Londres, étaient admis — moyennant caution et sous certaines conditions (production de situations périodiques, communication de leurs livres, etc.) — à contracter des abonnements qui leur permettaient d'émettre sur papier libre des *banknotes*, et même des billets à ordre payables à vue ou à courte échéance. Le prix de ces abonnements était fixé à 1 3/4 pour 1.000 du montant des billets émis. Tous les billets de la Banque d'Angleterre étaient exemptés du timbre : le taux de l'abonnement était pour elle de 3 ½ pour 1.000.

Les droits de timbre sur les polices d'assurances, proportionnels à la valeur assurée, étaient dénoncés comme exorbitants, impolitiques et funestes. Parnell fit ressortir en 1831 que le produit de la taxe sur les assurances maritimes, qui était de £ 418.000 en 1814, s'était abaissé à £ 227.973 en 1829, parce que le commerce avait été conduit à faire ses polices en Amérique et en Hollande où il pouvait s'assurer à moins de frais (1). Le droit fut réduit de moitié en 1833, mais on maintint au taux de 3 p. 100 — le double de la prime d'assurance pour les risques ordinaires — la taxe sur les polices d'incendie, laquelle rapportait alors environ £ 800.000. Ainsi une personne voulant assurer une maison ou du mobilier pour une valeur de £ 1.000

(1) V. *On Financial Reform*, p. 44.

devait payer une taxe de 30 *s.* au fisc, alors que la prime due à l'assureur n'était que de 15 shillings. « Un droit si exorbitant, dit Mac Culloch, ne peut être condamné trop sévèrement. Il décourage cette prévoyance que tout gouvernement prudent devrait favoriser, et il est la cause principale pour laquelle beaucoup de propriétés ne sont pas assurées, ou ne le sont que d'une manière insuffisante (1). »

Droits sur les successions. — L'impôt sur les successions n'apparaît que tardivement dans le régime fiscal anglais, et il ne frappera d'abord que les mutations par décès de biens meubles; jusqu'en 1853 les successions immobilières jouiront d'une immunité complète. Adam Smith avait montré l'usage que les Hollandais faisaient de ce genre de taxes qui, chez eux, pour les successions collatérales, allaient de 5 à 35 p. 100 de la valeur totale de la succession, selon le degré de parenté. North et Pitt, tous deux grands admirateurs d'Adam Smith, tentèrent d'introduire des droits similaires en Angleterre, justifiant ainsi la remarque du célèbre économiste qu' « il n'y a pas d'art qu'un gouvernement apprend plus vite d'un autre que celui d'extraire de l'argent des poches du peuple (2) ». Mais quand Pitt proposa en 1796 d'imposer les successions collatérales, il se heurta à l'opposition de tous les grands propriétaires fonciers qui étaient alors en majorité dans le Parlement, et il ne put faire adopter que la partie de son projet relative aux valeurs mobilières. Les droits frappant ces valeurs se composent de deux taxes qui doivent être étudiées séparément en raison de diffé-

(1) *Statistical Account of the British Empire*, Londres, 1854, t. II, p. 399.
(2) *Wealth of Nations*, éd. Routledge, p. 683.

rences essentielles dans leur mode de constatation et de perception.

La première de ces taxes, appelée *Legacy Duty*, fut introduite en 1796 (36 Geo. III, cap. 52) (1), et établie sur tous les legs de valeurs mobilières d'un montant supérieur à 20 livres, ainsi que sur l'actif net de la fortune mobilière (2) passant à des héritiers collatéraux, soit en vertu de dispositions testamentaires, soit par succession *ab intestat* quand cet actif ou résidu net dépasserait 100 livres. Les droits à percevoir sur ces successions mobilières furent fixés en raison des degrés de parenté des légataires ou héritiers naturels, d'après le tarif progressif suivant :

2 % pour les frères, sœurs et neveux du décédé;
3 % pour les oncles, tantes et cousins-germains;
4 % pour les grands-oncles, grand'tantes et leurs descendants;
6 % pour les autres collatéraux et pour les étrangers.

La part dévolue à l'époux survivant était exemptée.

En 1799 on porta à 2 ½ p. 100 le taux du droit pour les frères et sœurs, et en 1805 les taux pour les trois autres classes furent élevés à 4, 5 et 10 p. 100 respectivement. Une taxe de 1 p. 100 fut en outre imposée pour la première fois sur les parts d'héritages revenant aux enfants ou aux petits-enfants du décédé. Le même acte de 1805 soumit à cet impôt sur les successions mobilières les sommes ou annuités dont le testateur

(1) North avait fait voter en 1780 des droits de timbre sur tous les reçus de legs ou parts d'héritages provenant de la fortune mobilière d'une personne décédée. Mais ces droits n'avaient donné qu'un rendement insignifiant, car ils étaient facilement éludés en l'absence de toute disposition rendant obligatoire la délivrance de ces reçus.

(2) Appelée par les Anglais fortune personnelle (*personal estate*), parce que *mobilia sequuntur personam;* ils nomment *real estate* la propriété immobilière, c'est-à-dire tout ce qui est permanent, fixe, qui ne peut être déplacé, comme la terre et les maisons. (Cf. Blackstone, *Commentaries*, II, pp. 16, 384.)

aurait grevé ses immeubles, ainsi que les legs destinés à être payés avec le produit de biens immobiliers dont il aurait prescrit la vente. Enfin, en 1815, les successions ou legs dévolus aux ascendants furent frappés du droit de 1 p. 100 que payaient déjà les enfants et petits-enfants. La veuve resta seule exemptée. En même temps, les taux pour les autres degrés de parenté, qui étaient de 2 ½, 4 et 5 p. 100, furent élevés à 3, 5 et 6 p. 100; les collatéraux éloignés et les étrangers continuèrent à payer 10 p. 100.

Le second droit, le droit de *probate*, ne tient aucun compte des degrés de parenté : c'est une taxe *ad valorem* sur le montant *brut* des successions mobilières; et, par sa nature et par son origine, elle ne diffère pas des autres droits de timbre dont elle a suivi le développement. Établie comme ceux-ci en 1699, elle consistait alors en un simple droit fixe de 5 shillings sur les actes (certificats de *probate* ou lettres d'administration) concernant les successions d'un montant supérieur à 20 livres. Plus tard — comme la plupart des autres droits de timbre — le droit de *probate* fut transformé par North et Pitt en une taxe proportionnelle. Mais, avant d'indiquer les transformations subies par cet impôt depuis son établissement, il convient d'expliquer la nature des formalités et des actes auxquels donne lieu l'ouverture d'une succession.

En France, tout testament doit, on le sait, être présenté au Président du tribunal qui le fait ouvrir, en constate l'état, et en ordonne le dépôt entre les mains d'un notaire. Procès-verbal de l'ouverture est dressé par le greffier qui établit en même temps une expédition du testament. On trouve en Angleterre une formalité à peu près similaire. Seulement, jusqu'en 1858, la juridiction en matière de successions mobilières appartenait aux Cours ecclésiastiques, devant lesquelles tout

testament devait être produit et vérifié avant que les héritiers ou exécuteurs pussent entrer en possession des biens meubles dont le testateur avait disposé. Le testament reste déposé à la Cour, mais il est délivré un certificat constatant qu'il a été « prouvé », — (*probatum est*), — d'où son nom de *Probate* donné également au droit qui fut mis sur cet acte. En cas de succession *ab intestat*, la présomption légale étant que les biens passent au parent le plus proche et à la veuve, il est nécessaire de s'adresser à la même Cour pour faire nommer un administrateur ou curateur chargé de payer les dettes et de répartir l'actif entre les héritiers légitimes. L'acte portant nomination de cet administrateur est appelé « lettres d'administration ». En Écosse, où il n'existait pas de Cours ecclésiastiques, la juridiction appartenait à des commissaires (*Commissary Courts*) auxquels il était interdit d'accorder l'administration d'une succession sans la production d'un inventaire des biens dévolus, inventaire sur lequel furent perçus, à partir de 1808, des droits égaux à ceux imposés en Angleterre sur les certificats de *probate* et les lettres d'administration.

Nous avons dû nous arrêter un peu pour donner ces explications destinées à faire connaître l'origine et la nature de ce deuxième rameau des droits de succession, qui seront si étrangement multipliés et compliqués par les mesures législatives adoptées de 1853 à 1894. Nous reprenons maintenant l'historique du droit de *probate*.

En 1780, North substitua au droit fixe en vigueur depuis 1694 des droits proportionnels fixés d'après l'échelle suivante : 10 *sh.* pour les successions au-dessus de £ 20 et au-dessous de £ 100; 1 *l.* 10 *s.* pour celles de £ 100 à £ 299; 2 *l.* 10 *s.* pour les successions de £ 300 et au-dessus. L'échelle, on le voit, s'arrêtait à £ 300;

mais elle fut bientôt étendue, et avant 1793 les droits progressaient par échelons jusqu'à £ 5.000 où la taxe, appliquée uniformément à toutes les successions dépassant ce chiffre, était de 20 livres. Pendant la guerre, de nouveaux échelons furent ajoutés successivement et les droits furent gradués jusqu'à un million de livres. Le tarif adopté en 1815, et qui est resté en vigueur jusqu'en 1880 (1), n'était pas exactement proportionnel à l'importance des héritages : les petites et les grosses successions étaient imposées à des taux différents, et les petites payaient proportionnellement plus que les grosses. Ainsi, une succession de £ 1.000 payait une taxe de £ 22, soit 2,20 p. 100 ; pour £ 10.000, on payait £ 180 (1,80 p. 100) ; enfin, de £ 100.000 à un million de livres le taux du droit de *probate* n'était plus que de 1,35 p. 100

En cette même année 1815, on établit une distinction assez bizarre entre les successions : celles provenant d'une personne décédée intestat, et pour lesquelles il était délivré des lettres d'administration, durent payer moitié plus que les autres résultant de dispositions testamentaires. Par exemple, les droits de *probate* fixés, comme il a été dit plus haut, à £ 180 pour les successions de £ 10.000, et à £ 1.350 pour celles de £ 100.000, furent portés à £ 270 et à £ 2025, respectivement, pour les lettres d'administration. Une autre anomalie de ces droits de *probate*, c'est qu'ils étaient perçus sur le montant *brut* des successions, sans aucune déduction du passif, tandis que dans la liquidation du droit de *legacy* on tenait compte des dettes, frais funéraires et autres charges pouvant grever l'actif.

(1) Les seules modifications qu'il subit dans l'intervalle furent : 1° en 1854, quand la taxe fut étendue, par échelons de 100.000 livres, à toutes les sommes dépassant un million de livres ; 2° en 1864, quand la limite d'exemption fut élevée de 20 livres à 100 livres.

Mais le reproche le plus grave que l'on peut faire, au point de vue fiscal, à ces deux droits de succession (*Legacy and Probate Duties*) — en dehors de l'injustice qu'il y avait à laisser libre de toutes charges la propriété immobilière — c'est qu'ils n'atteignaient pas les mutations après décès qui s'opèrent en vertu des *family Settlements* (contrats de mariage, de douaire, d'usufruit ou de substitution) si fréquents en Angleterre où les fortunes se transmettent généralement à des conditions qui en limitent la libre disposition pour les héritiers immédiats

Le revenu obtenu de ces deux droits n'était donc pas bien considérable; il fut en 1815 de £ 531.757 pour le droit de *Probate* et de £ 766.104 pour celui de *Legacy*. Chacun d'eux ne rapportait encore guère plus d'un million de livres vingt ans plus tard, malgré les relèvements du tarif effectués en 1815

Monopoles.

Le seul monopole fiscal était celui des Postes (*Post-Office*) dont nous avons esquissé les commencements dans un chapitre antérieur (1) : il fut réorganisé et fortifié sous la reine Anne par un acte de 1710, qui est resté sa grande charte jusqu'aux réformes importantes effectuées de 1838 à 1850 et dont Rowland Hill fut le promoteur.

Cette loi de 1710 établit une administration centrale (*General Post-Office*) pour les trois royaumes et les colonies, et la plaça sous l'autorité d'un maître général des Postes (*Postmaster general*). De lourdes pénalités furent édictées contre le transport illicite des correspondances

(1) V. livre Ier, chap. VII, p. 478.

par d'autres agents que les courriers officiels à l'intérieur, ou par des bateaux autres que les paquebots du gouvernement pour l'étranger. Et, pour la première fois, la sanction parlementaire fut donnée au pouvoir que s'était arrogé le gouvernement de détourner et d'ouvrir les lettres confiées au service des postes; mais afin d'exercer ce droit de haute police, il fallut désormais, pour chaque mesure de l'espèce, un ordre exprès signé par l'un des principaux secrétaires d'État.

Le privilège de fournir des chevaux de poste aux voyageurs fut conservé à l'administration, qui ne le retint pas cependant très longtemps, et toléra bientôt la concurrence des aubergistes et des entrepreneurs de relais. Le même acte augmenta les droits. Il y eut trois taxes. On dut payer pour la lettre simple : 3 *d.* jusqu'à 80 milles; 4 *d.* au delà de 80 milles; et 6 *d.* pour Édimbourg et Dublin.

Il y avait aussi une « petite poste » (*penny post*) pour le transport dans Londres et ses environs, moyennant un penny, des lettres et des paquets ne dépassant pas une livre en poids et £ 10 en valeur. Ce service avait été organisé en 1680 par un nommé Dockwra qui avait établi un bureau central, sept bureaux de district pour le triage, et de 400 à 500 boîtes aux lettres. Les levées se faisaient toutes les heures, et il y avait jusqu'à dix distributions par jour dans le centre de Londres, et au moins six dans les faubourgs. Le succès qu'obtint cette entreprise attira l'attention du duc d'York, à qui son frère Charles II avait concédé le revenu des postes en 1660 (1), et les tribunaux, en 1688, la déclarèrent illégale comme empiétant sur un monopole appartenant à la Couronne. La petite poste ne fut pas supprimée : on l'annexa à l'Office général des

(1) V. p. 479 du tome Ier.

Postes dont elle est restée une branche distincte jusqu'à 1854 (1).

A partir de cet acte de 1710, toutes les améliorations réalisées dans le transport et la distribution des correspondances, tous les progrès apportés dans l'administration des Postes, seront dus presque exclusivement à l'initiative privée, — ce qui montre peut-être la stérilité et l'inefficacité des monopoles d'État.

En 1720, Ralph Allen inventa le système des services de correspondance. Jusqu'alors les principales routes du royaume étaient seules desservies par des courriers qui portaient à cheval les sacs de lettres. Allen entreprit de prendre ces sacs à certaines places déterminées et de les distribuer sur les routes transversales (*cross-roads*). Ce service lui fut concédé à vie et ne fut réuni à l'administration générale qu'à sa mort ; il paraît que le profit qu'il tira de ce privilège pendant quarante-deux ans s'éleva en moyenne à £ 12.000 par an.

En 1766 une petite poste (*penny-post*) fut établie à Édimbourg par un certain Peter Williamson dont l'entreprise fut rachetée peu de temps après par le gouvernement.

Le monopole soulevait de nombreuses plaintes : les courriers ne partaient pas avec exactitude, et leur vitesse n'était que de 3 milles et demi à l'heure; les lettres étaient distribuées irrégulièrement; des vols à main armée se commettaient fréquemment sur les routes; enfin, l'installation de nombreuses lignes de diligences sur les grandes routes facilitait le transport illicite des correspondances. Les progrès déjà réalisés en 1780 dans la construction des voitures publi-

(1) La taxe ayant été élevée à 2 *d.* en 1801, elle fut connue à partir de cette date et jusqu'en 1854 sous le nom de *Two-Penny Post.*

ques (1) suggérèrent à John Palmer, un directeur des théâtres de Bath et Bristol, l'idée de substituer aux postillons à cheval des *Mail-Coaches* spécialement adaptés pour le transport des dépêches, et qui, pourvus d'abondants relais de chevaux et de conducteurs armés, assureraient ce service avec une rapidité et une sécurité inconnues jusqu'alors. Son plan, soumis aux autorités du *Post-Office* en 1783, y rencontra une vive opposition; mais Pitt insista pour qu'on en fît l'essai, et l'expérience faite en août 1784 eut un plein succès. La *Royal Mail* était née.

Une autre branche du service des postes — connue en France sous le nom d'*articles d'argent* — doit encore sa naissance à une entreprise privée. En 1792, trois employés du *General Post-Office* fondèrent une société, sous la raison sociale Stow and C°, pour la transmission de petites sommes d'argent à des soldats ou à des marins. Ce service de mandats-poste (*Money Orders*) s'étendit bientôt au transport des bijoux et d'autres valeurs, et toutes classes de personnes furent admises à en user. La taxe était de 8 pence par livre sterling (3,33 p. 100) : 3 pence étaient attribués à chacun des directeurs des bureaux émettant ou payant les mandats, et 2 pence formaient le profit des trois associés (2). Cette entreprise, autorisée par la Direction générale, et con-

(1) V. p. 120, où nous avons exposé le développement rapide des services de diligences (*Stage-Coaches*) dont le nombre était déjà de 400 en 1775.

(2) En 1838, le produit de la taxe s'est élevé à £ 3.920 dont la répartition s'est faite de la manière suivante :

Remise accordée aux directeurs des bureaux de province.	£ 1.920
Frais et pertes	1.000
Bénéfice net des associés	1.000
Ensemble	£ 3.920

Les envois d'argent auxquels correspond ce produit de £ 3.920 auraient donc été en 1838 de £ 117.600. Trente ans plus tard, le montant des mandats-poste émis pendant l'année 1868 était de £ 19.079.162.

cédée aux fondateurs pour quarante ans, présentait cette singularité que le gouvernement fournissait les moyens de transport, rétribuait les employés, et que ceux-ci recueillaient les profits. Elle n'a pris fin qu'en décembre 1838, date à laquelle le service des mandats-poste est devenu une branche officielle de l'administration des postes.

En 1818, un petit steamer, le *Rob Roy*, faisait un service postal régulier de Greenock à Belfast. Mais ce n'est qu'à partir de 1821 que des paquebots à vapeur furent employés, concurremment avec des paquebots à voile, pour les communications postales avec l'étranger. Nous avons dit dans un autre chapitre (1) combien était onéreux ce service que le *Post-Office* persistait à exploiter lui-même. Certains de ces bateaux étaient la propriété personnelle de fonctionnaires des postes qui les louaient à l'administration, et c'était en vain que depuis 1788 des commissions parlementaires réclamaient la mise en adjudication du service et la vente des navires appartenant à l'État.

ANNÉES	MONTANT DES RECETTES		FRAIS DE SERVICE	
	brutes.	nettes.	Montant.	Proportion.
	£	£	£	p. %
1724	178.072	96.339	81.733	46
1734	176.334	91.702	84.632	48
1744	194.461	85.114	109.347	56
1754	214.300	97.365	116.935	55
1764	225.326	116.182	109.144	48
1774	313.032	164.077	148.955	47
1784	420.101	196.514	223.587	58
1795	745.238	414.549	330.689	44
1805	1.317.842	944.382	373.460	26
1815	2.193.741	1.599.696	594.045	27
1826	2.392.272	1.645.254	747.018	31

(1) V. p. 82.

Nous indiquons dans le tableau précédent, établi par périodes décennales à partir de 1724, le montant des recettes brutes et nettes du monopole des postes, ainsi que le pourcentage des frais de service et d'exploitation (1).

On aura remarqué la progression si lente des recettes pendant tout un siècle : elles restèrent stationnaires de 1815 (£ 2.193.741) à 1836 (£ 2.206.736) malgré l'accroissement considérable de la population qui, pendant cette période, était passée de 19.552.000 à 25.606.000 habitants. L'exagération des tarifs était à peu près la seule cause de cet état arriéré des relations postales à l'époque à laquelle nous sommes parvenus. Le port d'une lettre simple coûtait en moyenne de 7 *d.* à 7 1/2 *d.* (70 à 75 centimes). Le minimum de la taxe, qui croissait avec la distance, était de 4 pence par lettre simple; et par lettre simple on entendait toute lettre écrite sur une seule feuille de papier. Une lettre sous enveloppe était taxée comme double, et la lettre double payait un droit double, quelque mince qu'en fût le papier. La taxe au poids commençait à une once; à ce taux elle était quadruple du prix de la lettre simple, et elle croissait progressivement à raison de l'augmentation de la pesanteur.

On comprend donc la reconnaissance et la vénération que le peuple anglais a vouées à la mémoire de Rowland Hill qui fut le promoteur d'une réforme dont les conséquences extraordinaires ont été justement considérées comme l'un des plus grands progrès sociaux accomplis pendant le siècle. L'adoption, à partir de 1840, de la taxe uniforme de 1 penny pour la lettre simple, détermina un tel développement des correspondances que le nombre des lettres fit plus que dou-

(1) Nous empruntons ces chiffres à l'*Encyclopœdia Britannica*, 10e éd. (article *Post-Office*).

bler dès la première année, passant de 76 millions à 169 millions. On sait comment cet essor, stimulé plus tard par d'autres réformes et par la suppression de nombreux abus (1), s'est poursuivi sans interruption jusqu'à nos jours. C'est par milliards que l'on compte aujourd'hui le nombre des lettres et imprimés transportés chaque année par le service des postes (2).

IV. — Revenus domaniaux et divers.

Il nous reste à parler de la partie du revenu public provenant des sources autres que d'impôts.

Nous avons dit ailleurs (3) l'importance des emprunts et des loteries qui servaient si fréquemment à alimenter les budgets annuels. Parmi les autres ressources extraordinaires que l'on voit figurer dans les comptes publics, les suivantes semblent mériter une mention spéciale en raison de leur caractère exceptionnel ou occasionnel :

(1) Parmi ces abus, nous signalerons, avec la franchise accordée aux membres du Parlement, ceux qui existaient dans la gestion des bureaux de poste où régnaient le désordre, la fraude et l'infidélité. Au moment de l'arrivée des courriers, les commis réclamaient et prenaient sans paiement ni contrôle une partie des lettres composant les dépêches; ils expédiaient sans taxe leur correspondance et celle de leurs amis. Des malversations étaient commises encore par les directeurs et les facteurs qui détournaient fréquemment les produits de leurs recouvrements. L'affranchissement préalable des correspondances au moyen de timbres mobiles a mis fin à ce scandale.

(2) En 1903-1904 il a été distribué par le *Post-Office* plus de 4 milliards d'articles, savoir :

	En milliers.
Lettres	2.597.600
Journaux, imprimés, échantillons	995.200
Cartes postales	613.700
Total	4.206.500

(3) V. pp. 57, 81 et suiv.

1° De 1718 à 1727, le Trésor encaissa une somme totale de £ 338.627 provenant des amendes et confiscations prononcées pour trahison à la suite du soulèvement de 1712 en faveur du prétendant. C'est un acte de 1715 (1 Geo. Ier, s. 2, c. 50) qui prescrivit que le produit de ces confiscations serait « approprié et appliqué au service public sous l'autorité du Parlement et non autrement ». Avant la Révolution, les biens confisqués des rebelles et des traîtres étaient dévolus à la Couronne, et Guillaume III avait disposé en faveur de quelques-uns de ses favoris de la plupart des propriétés saisies en Irlande. Ces dons, qui s'élevaient, paraît-il, à un million d'acres, avaient soulevé un violent mécontentement et le Parlement en avait ordonné la reprise en 1699 (1).

2° Les contributions volontaires demandées en 1797 rapportèrent, comme nous l'avons indiqué à la page 137, une somme de £ 2.874.000 pour les quatre années de 1798 à 1801.

3° Les « droits de la Couronne et d'amirauté », qui formaient l'une des branches des revenus héréditaires laissées à la disposition de la Couronne, se composaient du produit des épaves, des parts de prises, et d'autres recettes accidentelles. Ces droits, qui ne furent placés sous le contrôle du Parlement qu'à l'avènement de Guillaume IV en 1830, n'avaient d'importance qu'en temps de guerre. Sous le règne de Georges III, de 1760 à 1820, ils avaient rapporté une somme totale de 9.562.614 *l.* 4 *s.* 6 *d.*, sur laquelle il fut distrait pendant la guerre avec la France, pour être affecté soit

(1) On agit différemment lors de la rébellion de 1745. Un acte de 1748 ordonna que tous les biens confisqués seraient attribués au roi, et que leur produit, après paiement des dettes et autres dépenses, devrait être versé à l'Échiquier « pour le profit de Sa Majesté, de ses héritiers et successeurs ».

au service public, soit à la liste civile, un montant de 2.659.154 *l.* 12 *s.* 3 *d.* (1).

4° Des sommes importantes — dont il serait trop long de fournir le détail — furent encore encaissées à diverses dates pour prix de cessions, privilèges, ou renouvellements de chartes, consentis à certaines corporations, notamment à la Compagnie des Indes et à la Banque d'Angleterre.

En dehors de ces recettes accidentelles (auxquelles il faut ajouter le produit de diverses ventes de matériel, d'approvisionnements, ou de territoires dans les colonies), les autres revenus d'un caractère permanent étaient presque insignifiants. Le produit des annates (*First Fruits and Tenths*), qui était de £ 10.000 à £ 15.000 par an, ne figure que pour ordre dans les comptes, car il était versé intégralement aux administrateurs de l'œuvre instituée en 1703 par la reine Anne en faveur du clergé pauvre (*Queen Anne's Bounty*). Les autres petites branches des revenus héréditaires ne rapportaient également que quelques milliers de livres; et il en était de même des biens domaniaux sur lesquels nous donnerons tout à l'heure des explications plus détaillées.

Cependant, dans les derniers des comptes que nous examinons ici, apparaissent parmi les recettes deux articles nouveaux dont l'importance mérite une mention spéciale.

(1) En 1807.	£	1.190.000	(dont £ 1.000.000 pour le service public).
1808.		160.000	
1810.		61.777 17 *s.* 8 *d.*	
1811.		280.000	
1813.		234.000	
1814.		253.000	
1815.		202.330.15 *s.* 0 *d.*	
1817.		278.045.19 *s.* 7 *d.*	
Total. .	£	2.659.154.12 *s.* 3 *d.*	

Le premier de ces articles est intitulé : *Fees, etc. of Public offices carried to the public Account.* On a vu dans un chapitre précédent (1) que le gouvernement avait commencé en 1784 à rétribuer les fonctionnaires de quelques administrations par des traitements fixes en remplacement des émoluments (*fees*) qu'ils recevaient du public pour leur rémunération. On continua à percevoir ces *fees* dont le produit fut affecté au paiement des traitements accordés; mais l'excédent de ces perceptions fut attribué au Trésor auquel ce « surplus » procura un revenu annuel très appréciable. De quelques milliers de livres seulement au début, le rendement atteignit des sommes importantes pendant la guerre (2). Mais c'était là un revenu plus nominal que réel, car la plus grande partie de ces émoluments était payée par les administrations publiques — notamment par l'armée et la marine — auxquelles on retenait, sur chaque paiement qui leur était fait, les émoluments attribués autrefois aux caissiers de l'Échiquier sur toutes les opérations de recette ou de dépense effectuées par eux.

(1) V. p. 64.

(2) En voici le relevé par année à partir de 1796 :

En 1796. . .	£ 90.109	En 1814. . .	£ 194.862
1797. . . .	57.525	1815. . . .	215.889
1798. . . .	82.853	1816. . . .	187.548
1799. . . .	45.812	1817. . . .	88.387
1800. . . .	42.000	1818. . . .	82.505
1801. . . .	60.081	1819. . . .	44.917
1802. . . .	89.278	1820. . . .	45.340
1803. . . .	122.511	1821. . . .	85.609
1804. . . .	92.362	1822. . . .	79.435
1805. . . .	92.705	1823. . . .	61.742
1806. . . .	126.786	1824. . . .	49.927
1807. . . .	109.432	1825. . . .	49.886
1808. . . .	92.046	1826. . . .	67.641
1809. . . .	108.781	1827. . . .	80.089
1810. . . .	160.110	1828. . . .	77.321
1811. . . .	190.326	1829. . . .	79.923
1812. . . .	129.833	1830. . . .	78.466
1813. . . .	140.640		

Ce n'est qu'à partir de 1816 que les comptes de finance font mention d'une autre recette nouvelle dont le titre : *Unclaimed Dividends*, indique suffisamment l'origine. Il s'agit des arrérages des rentes sur l'État, et de primes de loteries dont le paiement n'avait pas encore été réclamé par les ayants droit, bien que l'échéance en fût passée depuis plus ou moins longtemps. Dès 1790 l'attention de Pitt avait été appelée sur l'exagération des soldes laissés à la disposition de la Banque d'Angleterre, chargée du service de la Dette, et à qui il était versé chaque trimestre, à titre de provision, le montant intégral des intérêts venant à échéance. Il en évaluait alors l'importance à £ 660.000, et il fit voter le reversement au Trésor d'une somme de £ 500.000. Mais cette mesure rencontra une vive opposition de la part de la Banque ; en outre, des objections furent élevées contre l'appropriation définitive pour le service public de fonds appartenant à des créanciers de l'État qui pouvaient en réclamer le paiement à tout moment. Finalement, un compromis intervint : la Banque fit à l'État un prêt sans intérêts de £ 500.000, sous la condition que si, à l'expiration d'un trimestre, la somme des intérêts non réclamés descendait au-dessous de £ 600.000, le Trésor comblerait la différence en reversant une portion de l'avance consentie. En d'autres termes, la provision à maintenir entre les mains de la Banque ne devait pas descendre au-dessous de £ 100.000.

Du fait de ces reversements, le prêt de £ 500.000 se trouvait réduit en 1808 à £ 376.739. Mais, dans l'intervalle, les sommes détenues par la Banque avaient grossi considérablement par suite de l'accumulation des arrérages que les rentiers négligeaient de réclamer exactement. On demanda à la Banque un nouveau prêt de £ 500.000, qui éleva à £ 876.739 le montant

des sommes dont le Trésor reprenait la disposition, sous les mêmes réserves stipulées précédemment.

Enfin, une loi du 26 juin 1816 régla définitivement cette question des dividendes non réclamés. Elle édicta que dans les trente jours qui suivraient l'expiration de chaque trimestre, la Banque établirait dorénavant un compte des sommes restant entre ses mains pour le service des intérêts et des primes à la charge de l'État : £ 100.000 seraient retenues par elle, et le solde devrait être versé immédiatement au Trésor « pour être appliqué à tels objets que le Parlement déciderait ». Chaque fois que la balance laissée à la Banque tomberait au-dessous de £ 100.000, le déficit signalé à l'Échiquier serait comblé par lui et payé le jour même sur les crédits votés, ou sur les ressources du Fonds consolidé. Tout retard dans ces reversements serait passible d'un intérêt de 5 p. 100 au profit de la Banque. En exécution de ces dispositions, une nouvelle somme de 303.506 *l.* 18 *s.* 6 *d.* fut remise tout de suite au Trésor. Et voici quels furent — déduction faite des reversements opérés pendant l'année — les montants nets dont profitèrent les budgets suivants :

	£	*s.*	*d.*
En 1816.	101.696	10	4
1817.	54.941	16	6
1818.	67.778	6	9
1821.	83.910	13	3
1822.	1.666	5	1
1826.	64.581	12	2
1827.	19.158	13	8
1828.	25.034	14	1
1829.	81.404	7	8
1831.	41.426	9	0

Pour terminer cette longue revue des ressources dont disposa le Trésor public de 1688 à 1832, nous avons encore à exposer la nature et l'importance des produits

fournis par les domaines de la Couronne. Ces biens avaient été à l'origine la principale source du revenu des souverains, et l'on connaît par le *Domesday Book* le nombre des domaines (1422 manoirs ou seigneuries, outre de nombreuses fermes dans divers comtés) que possédait Guillaume le Conquérant, ainsi que les chiffres exacts des rentes et redevances foncières qu'il percevait sur les autres terres du royaume. Cette fortune immense fut en grande partie dissipée par ses successeurs immédiats, et elle aurait bientôt disparu totalement si les confiscations, les déshérences, et surtout les actes de reprise votés presque dans chaque règne pendant les XIIe, XIIIe et XIVe siècles, n'étaient venus remédier aux profusions royales et reconstituer partiellement le domaine de la Couronne.

Au commencement du XVe siècle, Henri IV fut mis en demeure par le Parlement de reprendre toutes les terres qui avaient été aliénées par Édouard II et Richard II. De semblables restitutions furent encore ordonnées par le Parlement sous les règnes de Henri VI, Édouard IV et Henri VII. Les propriétés de la Couronne s'augmentèrent ensuite sous Henri VIII de tous les biens des monastères supprimés; le revenu annuel de ces biens s'élevait alors à environ £ 273.000, et l'on a calculé qu'en 1792 ils auraient pu produire environ 6 millions de livres. On sait comment ce monarque dissipa, par des dons inconsidérés et par la profusion de son administration, la plus grande partie de cette énorme fortune. Il en fut de même des biens des 2.374 établissements religieux confisqués par son successeur Édouard VI; ce pillage profita plus aux ministres de ce prince qu'à la Couronne.

La reine Élisabeth elle-même, malgré sa grande frugalité et l'économie de son gouvernement, amoindrit encore le domaine par les aliénations qu'elle fit en vue

d'éviter la nécessité de recourir à son Parlement pour lui demander des subsides. Les prodigalités extravagantes de Jacques Ier à ses favoris l'entraînèrent à vendre des terres pour un montant de £ 775.000. Charles Ier dut aussi aliéner une partie de ses biens pour subvenir, sans l'aide du Parlement, aux dépenses de son gouvernement. Enfin, sous la République, on disposa pour le service public du reliquat du domaine de la Couronne.

Mais, immédiatement après la Restauration, une loi fut votée pour rendre nulles toutes les ventes et tous les dons faits depuis 1642. La restitution des biens aliénés ne fut pas toutefois poursuivie très rigoureusement, et une grande partie en fut laissée aux mains des acquéreurs de bonne foi ou des amis des Stuarts. En 1663 le revenu des domaines royaux était estimé à £ 100.000; ils comprenaient, en outre, la forêt de Dean, qui rapportait £ 5.000, et les forêts, parcs et chasses appartenant à la Couronne. Charles II fut amené par ses prodigalités et par l'insuffisance de son revenu à aliéner une grande partie des redevances et rentes perpétuelles qui constituaient alors la presque totalité du produit du domaine royal. Deux actes du Parlement votés en 1670 validèrent toutes les ventes antérieures et autorisèrent l'aliénation de ce qui restait de ces rentes.

Nous arrivons enfin à la Révolution. Guillaume III fit encore de nombreuses aliénations en faveur de ceux qui l'avaient aidé dans son entreprise, et ces nouvelles aliénations donnèrent lieu à des plaintes et à des débats très vifs dans le Parlement. En réalité, la presque totalité des biens de la Couronne avait disparu avant la fin du XVIIe siècle, par suite de ventes ou de dons royaux. Lorsqu'il s'agit de régler la liste civile du roi Guillaume et de la reine Marie, il fut dit à la Chambre

des Communes : « Le revenu des terres n'existe plus; il n'appartient plus au roi; il ne peut avoir rien de sa terre, mais seulement du Parlement. » En effet, à la fin du règne, le revenu net du domaine était évalué à £ 6.000 par an seulement, en dehors du revenu du duché de Cornouailles que l'on estimait à £ 9.000.

C'est en 1702, à l'accession de la reine Anne, que la Couronne fut pour la première fois, comme nous l'avons dit ailleurs (1), privée du droit d'aliéner une part quelconque de ses biens domaniaux. Les revenus de ces biens en Angleterre et dans le pays de Galles (à l'exception des revenus des duchés de Cornouailles (2) et de Lancastre) furent affectés à la dotation de la liste civile de la reine, et ensuite des listes civiles de Georges Ier et Georges II. Enfin, à l'avènement de Georges III en 1760, l'abandon de ces revenus — et du reste des revenus héréditaires — fut fait par le roi au Parlement qui, depuis lors, en a eu le contrôle et la pleine disposition (3).

Ce n'est toutefois qu'en 1786 que l'attention du Parlement se porta sur l'administration des biens de la Couronne, dont la gestion était depuis Henri VIII confiée à deux administrateurs généraux (*Surveyors general*), l'un pour les terres et immeubles, l'autre

(1) V. p. 60.

(2) Durant le règne de Guillaume III et de la reine Anne les produits du duché de Cornouailles (environ 2.000 £ par an) furent versés à l'Échiquier et vinrent s'ajouter aux autres revenus publics. La Couronne possédait un droit de préemption sur l'étain extrait des mines de Cornouailles : une vaste opération, sur laquelle on ne possède que peu de détails, se fit sur cet étain de 1702 à 1718. Les comptes de l'Échiquier pendant cette période montrent qu'il fut payé une somme totale de 1.422.756 *l.* 15 *s.* 9 *d.*, et que les reventes d'étain produisirent un montant de 1.523.002 *l.* 5 *s.* 9 *d.* Le bénéfice réalisé s'éleva donc à 100.245 *l.* 10 *s.*

(3) Il convient de faire remarquer que cet abandon ne fut fait que pour la durée de la vie de chaque souverain, et que l'État n'a pas la pleine propriété des biens de la Couronne, dont il n'est qu'usufruitier.

pour les bois et forêts. A la suite de débats qui eurent lieu alors à la Chambre des Communes, des commissaires furent nommés « pour enquêter sur l'état et la condition des bois et forêts et des revenus domaniaux appartenant à la Couronne, et pour vendre ou aliéner les redevances foncières ou autres rentes perpétuelles non susceptibles d'accroissement ». De nombreux rapports furent présentés au Parlement dans les années suivantes par cette Commission d'enquête; mais ce ne fut qu'en 1810 que, sur sa recommandation, on abolit les deux offices de *Surveyors general* et que l'on créa en leur remplacement une administration autonome du domaine (*Board of the Commissioners of his Majesty's Woods, Forests and Land Revenues*).

La Commission d'enquête nommée en 1786 avait reçu le pouvoir, comme il a été dit plus haut, de vendre toutes les redevances perpétuelles et autres revenus « secs, fixes, et non susceptibles d'amélioration »; le produit de ces ventes devait être placé en rentes 3 p. 100 consolidé qui ne pourraient être aliénées sans l'autorité du Parlement, et dont les arrérages seraient considérés comme une part des revenus domaniaux de la Couronne. Dans un rapport de 1792 les Commissaires constatèrent que le total des rentes foncières encaissées régulièrement s'élevait annuellement à 12.635 *l.* 19 *s.* 2 *d.*, et que le recouvrement d'autres redevances d'un montant de 14.877 *l.* 9 *s.* 8 *d.* avait été poursuivi avec tant de négligence que les arriérés accumulés représentaient alors une somme de 437.555 *l.* 7 *s.* 4 *d.* Les ventes opérées par les Commissaires permirent l'achat de 3.671 *l.* 11 *d.* de rente 3 p. 100 d'un montant en capital de 122.351 *l.* 17 *s.* 3 *d.*

La partie du domaine royal consistant en terres et en maisons affermées avait une importance beaucoup

plus grande; mais la gestion en avait été déplorable jusqu'alors. La plupart des baux, à très longs termes, avaient été consentis autrefois moyennant le paiement immédiat d'une somme d'argent, appelée *fine*, et une rente annuelle tout à fait minime, purement nominale le plus souvent (6 *s.*, 10 *s.*, 20 *s.*). Sur les terrains situés dans les villes — à Londres notamment — les locataires ou leurs cessionnaires avaient édifié un grand nombre de maisons qui devaient faire retour à la Couronne à la fin des baux (1). Mais ces baux étaient renouvelés presque toujours très longtemps avant leur expiration — parfois dans la première moitié du terme, — et généralement aux conditions anciennes, c'est-à-dire moyennant la même rente infime et le paiement d'une *fine* qui ne tenait jamais compte de la plus-value acquise par les immeubles à l'expiration du bail.

L'acte de 1702, qui interdit au souverain d'aliéner désormais une portion quelconque des domaines de la Couronne, avait édicté en outre qu'il ne serait plus consenti de baux excédant une durée de trois vies, ou bien de trente et un ans pour les terres et de cinquante ans pour les maisons; en aucun cas, la rente annuelle ne devait être moindre que celle qui avait été payée précédemment, et là où aucune rente n'aurait été réservée, on devait exiger une rente raisonnable qui ne pourrait pas être inférieure au tiers du revenu annuel de l'immeuble. Mais cet acte avait négligé de prescrire la manière de calculer la *fine* à exiger, dont le montant devait représenter la valeur *actuelle* des deux tiers du loyer que l'immeuble était estimé pouvoir rapporter.

(1) Les terrains du quartier de Saint-James à Londres avaient été affermés par Charles II pour un très long terme, qui allait jusqu'en 1740, et pour une rente annuelle de 5 livres. A la fin de ce bail, il se trouvait sur ces terrains plus de 1.500 maisons qui avaient été construites par les locataires ou leurs cessionnaires.

Par cette omission, les intentions du législateur furent totalement déjouées. De 1702 à 1769 tous les baux furent renouvelés aux rentes annuelles les plus basses que la loi permettait · les plus longs termes furent uniformément accordés; et les *fines* furent calculées à des taux d'intérêt très élevés. Ce n'est qu'à partir de 1769 que la pratique s'établit d'exiger comme rente un huitième de la valeur annuelle de l'immeuble, et d'escompter les sept autres huitièmes à des taux d'intérêt qui furent révisés alors par le *Surveyor general* en fonctions. Ce mode d'administration n'en resta pas moins extrêmement vicieux, car, comme l'a écrit Adam Smith, « la pratique de prendre une *fine* pour le renouvellement d'un bail est, dans la plupart des cas, l'expédient d'un prodigue qui, pour une somme en argent comptant, vend un revenu futur d'une valeur beaucoup plus grande ».

La dernière partie des biens domaniaux se composait des bois et forêts qui, loin d'apporter un revenu quelconque, constituaient une lourde charge. Ces forêts, de la conquête jusqu'aux temps d'Élisabeth et de Jacques Ier, avaient fourni la plus grande portion des bois consommés dans le royaume et étaient une source de revenu pour le Trésor royal; elles avaient été, — depuis les guerres civiles pendant lesquelles se firent de grandes dévastations — laissées sans surveillance et sans entretien, et avaient beaucoup souffert de dilapidation et de nombreux empiétements. De 1761 à 1786, leur entretien, déduction faite de la valeur de leurs produits, avait coûté une somme de 144.882 *l.* 17 *s.* 6 *d.* qui avait été prise sur les revenus des autres domaines. En 1798, on constata que dans les dix années précédentes (de 1788 à 1797) les ventes de bois et d'écorces avaient donné en moyenne une recette annuelle de £ 12.665, tandis que les dépenses de gestion

s'étaient élevées à £ 18.192 par an, laissant un déficit annuel de £ 5.527.

En somme, de tous les revenus de ce riche domaine, il ne restait pour le budget de l'État que des sommes insignifiantes. Dans un rapport de 1793, les Commissaires nommés en 1786 constataient que le revenu annuel des trois branches du domaine (les rentes perpétuelles, les biens affermés, et les bois et forêts) avait été de £ 6.133 en moyenne pendant les vingt-six années de 1760 à 1786; ils ajoutaient qu'avec une administration éclairée et attentive les immeubles seuls pourraient rendre, à l'expiration des baux en cours, un revenu d'au moins £ 200.000 par an.

Les améliorations suggérées par eux eurent pour résultat un accroissement considérable du revenu des biens domaniaux. Dans un premier rapport en date du 4 juin 1812, le *Board* nommé en 1810 constata que l'augmentation de revenu réalisée par le nouveau mode de gestion s'élevait pour les rentes et dividendes à £ 80.906 et pour les *fines* à £ 23.708. Le Trésor public ne tira néanmoins aucune ressource de toutes les plus-values obtenues, qui furent consacrées à l'amélioration du domaine ou à de nouvelles acquisitions. Ainsi, par exemple, la création de Regent's Park et l'ouverture de Regent's street absorbèrent, de 1813 à 1829, une somme totale de £ 2.299.500, dont £ 1.200.000 fournies par des emprunts et le reste provenant des revenus annuels du domaine et du produit de ventes d'immeubles ou de rentes foncières. Des sommes considérables furent encore affectées aux grands travaux entrepris à la même époque pour les voies aboutissant à Charing-Cross et au Strand et pour la construction du palais de Buckingham. Aussi ne trouve-t-on dans les budgets annuels du Trésor, pendant toute une série d'années, qu'une maigre recette de £ 967 qui prove-

RECETTES

ANNÉES	Produit des rentes et redevances foncières, y compris les intérêts des fonds placés.	*Fines* perçues lors du renouvellement des baux.	Produit des ventes de terres, immeubles ou matériaux.	Frais de procédure et autres charges.	TOTAL
	£	£	£	£	£
1822	97.652	18.111	69.912	44.884	230.559
1823	148.168	26.585	99.348	38.235	312.336
1824	153.965	7.236	70.387	50.538	282.126
1825	139.103	4.879	223.850 (1)	45.934	413.766
1826	161.689	7.418	69.260	39.721	278.088
1827	195.753	8.501	74.643	38.130	317.027
1828	229.497	13.028	166.295	39.973	448.793
1829	241.413	10.707	169.199	44.162	465.481
1830	230.050	18.086	76.020	39.586	363.742
1831	231.480	»	94.128	48.163	373.771
1832	231.904	766	86.702	40.153	359.525
	2.060.674	115.317	1.199.744	469.479	3.845.214

(1) Ce chiffre comprend une somme de £ 158.661, produit de la vente de rentes 3 p. 100 consolidé.

DÉPENSES

ANNÉES	Frais d'administration.	Anciennes pensions assignées sur les revenus du domaine.	Traitements d'anciens fonctionnaires des parcs et forêts.	Achats d'immeubles; améliorations comprenant la rue nouvelle, le Strand et Charing-Cross; taxes et autres charges.	Entretien et amélioration des forêts et des parcs.	Frais de procédure et autres charges.	TOTAL
	£	£	£	£	£	£	£
1822	52.515	6.705	»	152.422	54.831	»	266.473
1823	44.552	6.777	»	167.648	43.252	1.351	263.580
1824	51.000	6.484	»	117.054	70.619	851	246.008
1825	47.054	6.912	»	78.126	150.436	5.241	287.769
1826	43.962	6.547	»	168.784	168.085	3.790	391.168
1827	44.973	6.126	»	246.594 (1)	115.446	1.708	414.847
1828	43.096	7.486	»	675.150	135.566	3.637	864.935
1829	26.327	7.380	10.554	594.387	94.596	3.848	737.092
1830	27.971	7.489	7.952	186.205	74.474	2.332	306.423
1831	26.332	6.009	7.230	153.442	73.175	3.352	269.540
1832	25.183	6.719	6.406	141.342	68.086	4.429	252.165
	432.965	74.634	32.142	2.681.154	1.048.566	30.539	4.300.000

(1) De 1827-1828 à 1830-1831 la construction du palais de Buckingham absorba une somme de £ 496.000.

nait de l'affermage d'un phare et du loyer d'une mine d'alun.

Ce n'est que depuis 1822 que les comptes présentés au Parlement par les *Commissioners of Woods and Land Revenues* comprennent les recettes et dépenses des forêts ainsi que le produit des ventes de propriétés. Nous résumons dans les deux tableaux précédents les résultats pendant cette année et les dix années suivantes de la gestion de l'ensemble du domaine de la Couronne.

On aura remarqué que, dans ces comptes des recettes et dépenses du domaine, le capital est confondu avec le revenu. Ce n'est qu'à partir de 1848 que les distinctions nécessaires furent faites, et que des comptes séparés ont été produits de façon à établir la véritable origine des excédents versés au Trésor. On trouve dans le document parlementaire de 1869, que nous avons cité si souvent, les indications suivantes sur le produit des ventes du domaine effectuées de 1802 à 1830 et sur l'emploi qui fut fait de ces ressources extraordinaires. Les recettes de cette origine s'élevèrent à £ 1.202.993, dont £ 865.256 furent appliquées à de nouvelles acquisitions ou aux grands travaux d'édilité dans Londres que nous avons mentionnés précédemment ; le reliquat de £ 337.737 fut placé en rentes 3 p. 100. Antérieurement — de 1786 à 1801 — il avait déjà été employé à l'acquisition de fonds publics une somme de £ 122.495.

CHAPITRE IV

LA DETTE

I. Dette flottante. — II. Dette viagère ou à terme. — III. Dette perpétuelle. — IV. Consolidations et conversions. — V. Amortissement.

Les emprunts publics, dont les modalités sont nombreuses et diverses, se divisent ordinairement en trois catégories que l'on distingue par les noms de : Dette perpétuelle (*funded*); Dette viagère ou à terme (*Life or terminable Annuities*); et Dette flottante (*Unfunded*) Nous nous occuperons d'abord de cette dernière qui est la plus ancienne de ces trois formes d'emprunts, les deux autres n'ayant été employées qu'après la Révolution, et, dans beaucoup de cas, pour « consolider », c'est-à-dire pour transformer en dettes perpétuelles, ou à termes déterminés, des engagements ou des arriérés du Trésor exigibles à courte échéance.

I. — Dette flottante.

Jusqu'en 1692 la Dette nationale ne comprenait que des créances sur le Trésor ayant pour origine, soit

des avances faites à l'État pour anticiper la rentrée de taxes votées par le Parlement, soit des paiements arriérés que le manque de fonds ne permettait pas d'acquitter. L'usage d'escompter le produit des taxes avant l'époque de leur exigibilité était une pratique très ancienne à laquelle on avait eu recours constamment pendant la Restauration. Ainsi, en 1660, l'acte de « tonnage et poundage », qui accordait à Charles II une aide additionnelle sur les vins étrangers, payable neuf mois après leur importation, portait « que, si au moment de l'introduction l'importateur payait comptant, il lui serait alloué un escompte de 10 p. 100 ». Dans la même session, à propos de la taxe de capitation imposée pour licencier les forces de terre et de mer, le Parlement vota encore « que toute personne avançant 100 livres ou une somme supérieure rendra au royaume un bon et appréciable service, et recevra intérêt au taux de 6 p. 100 ». (Les taxes payables par les citoyens de Londres étaient affectées à la garantie du capital et des intérêts de ces avances.) Mais c'est dans dans un acte de 1664 accordant au roi un subside de £ 1.250.000, que l'on trouve précisées, pour la première fois, les règles et les formes à observer pour ces anticipations, et pour l'enregistrement à l'Échiquier ainsi que pour le transfert ultérieur des assignations remises aux prêteurs. Le *Speaker* de la Chambre des Communes terminait ainsi le discours adressé au roi à la fin de la session : « Dans le but de permettre à Votre Majesté de se procurer de l'argent comptant avant que cette aide additionnelle puisse être levée, nous avons, par cet acte, préparé une garantie incontestable pour toutes les personnes qui apporteront leurs fonds aux caisses publiques de votre Échiquier... »

Sinclair constate que ces mesures et d'autres prises

ultérieurement — notamment en 1667 (1), — pour rendre irrévocables toutes les inscriptions sur le registre public tenu à l'Échiquier, ainsi que les transferts successifs faits par les porteurs d'assignations, eurent pour effet d'augmenter considérablement le crédit du Trésor. « Les banquiers et d'autres personnes riches, dit-il, faisaient une constante pratique d'avancer de l'argent à l'Échiquier, sur la garantie des taxes votées par le Parlement, et ils étaient graduellement remboursés quand le produit des taxes rentrait au Trésor (2). » Malgré la grave atteinte portée au crédit de l'État par la suspension de paiement de 1672 (3), l'Échiquier trouva encore des prêteurs qui continuèrent à escompter le produit de divers impôts : en octobre 1675, il fut dit à la Chambre des Communes que les assignations délivrées en anticipation de revenu s'élevaient à ce moment à la somme de £ 866.954.

Ces assignations étaient connues sous le nom de « tailles » (*tallies*). Comme nous l'avons expliqué ailleurs (4), le seul titre formant quittance des sommes versées à la caisse du Trésor était une pièce de bois dénommée *taille* (5), sur laquelle les officiers de l'Échi-

1) 19 Car. II, c. 3.
2) *Hist. of the Revenue*, t. I, p. 397.
(3) V. t. I, p. 457.
(4) Livre I, chap. I, p. 175.
(5) Voici la description qu'en donne Madox dans son histoire de l'Échiquier : « Le mot « taille » est français d'origine; il signifie *couper*, comme chacun sait. Ces tailles étaient des pièces de bois coupées d'une façon particulière : par exemple, un bâton ou une baguette de coudrier (ou d'un autre bois), bien séchée et préparée, était équarrie régulièrement et uniformément à ses deux bouts et au milieu. La somme d'argent qu'elle représentait était taillée en coches dans le bois par le Coupeur des tailles et inscrite également sur les deux côtés par l'Écrivain des tailles. La taille était fendue dans son milieu par les *Chamberlains* délégués, avec un couteau et un maillet, à travers les coches, de façon à en faire deux moitiés, chaque moitié ayant une inscription et la moitié d'une coche (ou de plusieurs coches). Une coche d'une largeur déterminée signifiait mille livres; une coche d'une autre largeur, cent livres, etc. Étant ainsi divisée ou fendue, une des parties était appelée taille;

quier marquaient, au moyen de coches de différentes dimensions, le montant des sommes reçues par eux. Les tailles remises à la partie versante, et désignées sous les noms de « *tallies of acquittance or of sol* », étaient des instruments de recette (celles remises aux prêteurs étaient appelées : *tallies of loan or of anticipation*). Mais l'on se servait également des mêmes tailles comme d'un moyen de paiement quand les caisses de l'État n'avaient pas d'argent disponible pour acquitter les services publics; en ce cas, elles recevaient le nom de : *tallies of pro or of assignment.*

On remettait encore aux prêteurs, en même temps que la taille dite « *of loan* », un autre titre de créance, sous la forme d'un ordre de remboursement rédigé sur parchemin et dûment signé par les fonctionnaires supérieurs de la Trésorerie ou de l'Échiquier : ce document mentionnait le taux de l'intérêt et spécifiait qu'il était négociable par transfert et remboursable, à une échéance déterminée, contre présentation à la caisse de l'Échiquier (1). Ces deux titres — taille et ordre de

l'autre, contre-taille... Et quand l'on rapprochait ensuite ces deux parties, si elles étaient authentiques, elles s'adaptaient si exactement qu'il apparaissait évident qu'elles étaient parties l'une de l'autre. » (*Hist. of the Exchequer*, p. 709.)

Le procédé décrit par Madox est resté en usage à l'Échiquier jusqu'en 1826.

1) Voici le texte de ces ordres de remboursement; nous l'empruntons à un acte (31 Car. 2, cap. I) qui accordait à Charles II une somme de 206.462 *l.* 17 *s.* 3 *d.* à lever par une taxe territoriale et l'autorisait à emprunter par *tailles* sur le crédit de cette taxe.

« Order is taken by us, this day of by virtue of an Act intituled; An Act for granting a Supply to His Majesty of Two hundred and six thousand four hundred sixty-two pounds, seaventeen shillings and three pence, for paying off and disbanding the Forces raised since the Nine and twentyeth of september. One thousand six hundred seaventy and seaven, that you deliver and pay of such of His Majesty's treasure as remains in your charge of the summe of Two hundred six thousand fower hundred sixty-two pounds, seaventeen shillings and three pence, arising by virtue of the said Act unto or his assignee the summe of in repayment of soe much money lent by him unto His Majestie upon the credit of the said summe of Two hundred six

paiement — circulaient ensemble sous le nom commun de « tailles ».

Le Parlement de Charles II, effrayé des dilapidations de ce monarque, et redoutant les conséquences dangereuses d'emprunts contractés par lui sans son autorisation, en anticipation de ses revenus, vota le 7 janvier 1681 les deux résolutions suivantes : « I. Quiconque à l'avenir prêtera ou fera prêter de l'argent, par voie d'avance, sur les branches du revenu du roi provenant des douanes, de l'excise ou de la taxe sur les cheminées, sera réputé empêcher la réunion du Parlement, et en sera rendu responsable devant le Parlement. — II. Quiconque acceptera ou achètera une taille d'anticipation sur quelque part du revenu du roi, ou quiconque versera de l'argent pour obtenir la délivrance d'une telle taille, sera réputé empêcher la réunion du Parlement... »

Les mesures prises pour enlever au pouvoir exécutif la faculté de disposer à l'avance du produit des taxes, sans son autorisation, furent étendues, pour les mêmes motifs, à l'emploi des tailles de « pro », qui n'étaient en réalité que des tailles d'emprunts fictifs, et dont on se servait constamment pour acquitter les dépenses publiques. Deux actes de 1677 et 1689 interdirent expressément aux officiers de l'Échiquier d'établir ou d'enregistrer ces tailles de « pro », et à tout receveur ou collecteur du revenu de payer sur ses recettes de telles tailles de « pro » ou d'anticipation, sous peine de

thousand fower hundred sixty-two pounds, seaventeen shillings and three pence, and paid into the receipt of His Majestie's Exchequer, the said day of   , as by a tally leavied at the receipt of the Exchequer, bearing date the same day appears, together with the interest thereof, at the rate of eight pounds per centum per annum at the end of every three months, until the repayment of the principal, and these, together with his or her acquittance, or the acquittance of his or her assignee or assignees, shall be your discharge herein. »

graves pénalités (1). Ce mode de paiement était très onéreux pour l'État. Les tailles que l'on remettait, à défaut d'argent, aux payeurs de l'armée et de la marine pour acquitter les dépenses de leurs services, n'étaient acceptées par les créanciers de l'État que sous un lourd escompte. Pendant la crise financière de 1697 elles perdirent 25 p. 100; et, l'année suivante, un acte du Parlement (2) autorisa l'allocation d'un escompte de 10 p. 100 aux personnes qui accepteraient ces tailles en paiement de fournitures pour la flotte.

Il existait encore d'autres instruments de crédit à l'aide desquels on effectuait de nombreux paiements. Il y avait les *debentures* (du mot latin *debentur*) qui étaient de simples certificats constatant la dette de l'État et qui sont restés en usage jusqu'en 1834. Un rapport parlementaire de 1831 sur l'Échiquier dit : « La forme de paiement par *debenture* est de très ancienne date et est encore prescrite occasionnellement dans les actes du Parlement. Une très grande portion des paiements de l'Échiquier était autrefois faite au moyen de ces instruments. » Il y avait enfin les *bills* ou bons, portant intérêt, qui servaient à acquitter la plupart des dépenses de la flotte. Ces *Navy bills* ont toujours formé une part importante de la dette flottante. L'acte de 1710 qui autorisa la formation de la Compagnie de la Mer du Sud énumère les diverses dettes flottantes qui furent éteintes par leur conversion en actions de cette Compagnie : celles de la Marine, de l'*Ordnance* et du service des transports se montaient alors à 7.119.196 *l.* 10 *s.* 11 *d.* Et en 1781, ainsi que nous l'avons indiqué au chapitre précédent (3), les arriérés de la Marine seule s'élevaient à £ 11.318.451. « La dette

(1) 29 Chas. II, c. 2; 1 Will et Mary, Sess. II, c. 1.
(2) 10 Will. III, c. 1.
(3) V. p. 74.

de la Marine, dit Sinclair, a pour cause les achats faits sous la direction et l'autorité des différents services relevant de l'Amirauté ou de l'administration de l'*Ordnance*, en addition à son budget ordinaire (1) et aux crédits extraordinaires votés par le Parlement. Il est certain qu'un tel mode de contracter une dette ne saurait être trop hautement réprouvé; car, en émettant, pour payer des fournitures, des *bills* et des *debentures*, les services de la flotte, des vivres et de l'*Ordnance* ont ainsi le pouvoir de créer des charges publiques sans aucun contrôle pour ainsi dire. Et ceci n'est pas tout. Avant le changement de ce système, en 1796, beaucoup d'autres objections pouvaient être élevées contre lui. La date du paiement étant incertaine (puisque ni les fonds n'étaient votés, ni le contrat sanctionné par le Parlement), cette incertitude était toujours grandement estimée au détriment du Trésor public, car l'entrepreneur doit avoir non seulement un profit sur les objets qu'il fournit, mais doit aussi demander pour eux un prix proportionné au risque de perte qu'il encourt du fait de l'irrégularité du paiement. Dans l'ancien système, l'escompte du temps était ajouté à la somme réelle due au fournisseur. Ainsi, si l'escompte était de 15 p. 100, il recevait, pour 85 livres, un *Navy bill* pour 100 livres, portant intérêt au taux de 4 p. 100 (2). » Afin d'assurer un paiement plus prompt de ces bills, un acte du 30 décembre 1796

(1) Les crédits annuels pour la flotte étaient calculés à raison de 4 *l.* pour chaque homme de l'effectif voté, et l'on comptait l'année pour treize mois. Cette allocation devait couvrir toutes les dépenses navales. Restée sans modification depuis Guillaume III, elle fut portée en 1797 à 7 *l.* par homme, savoir : 3 *l.* pour entretien des bâtiments et du matériel; 1 *l.* 17 *s.* pour soldes; 1 *l.* 18 *s.* pour vivres; et 5 *s.* pour le service de l'artillerie. On estima que ce taux de 7 *l.* suffirait à couvrir toutes les dépenses en temps de guerre, et que sur le pied de paix il laisserait un large excédent.

(2) *Hist. of the Revenue*, III, pp. 46-49.

prescrivit que « tout bill émis par les Commissaires des administrations de la Marine, des vivres et des transports, ou avec leur autorisation, devra être libellé payable à une échéance certaine, spécifiée sur chaque bill, laquelle ne devra pas excéder trois mois comptés à partir de sa date, avec intérêt au taux de 3 ½ p. 100 ».

Tous les expédients que nous venons de décrire, et à l'aide desquels on se procurait l'argent indispensable par des emprunts temporaires, ou en ajournant des paiements exigibles, se révélèrent bientôt insuffisants pour pourvoir aux énormes dépenses militaires du gouvernement de Guillaume. Les taxes votées n'avaient pas donné le rendement attendu, et les *tailles* émises avec leur garantie ne pouvaient être remboursées. Comme nous l'avons dit déjà (1), le montant de ces tailles en circulation à la fin de 1696 s'élevait à £ 8.214.373, et les fonds assignés pour leur remboursement montraient alors un déficit de £ 5.160.000 auquel il fut pourvu par une loi appelée : *the first general Mortgage* (2), qui affecta de nouvelles taxes à leur garantie. On s'était procuré quelques ressources, promptement absorbées, par la vente de rentes viagères et d'annuités terminables. Et le prêt de £ 1.200.000 fait en 1694 par la Banque d'Angleterre avait également fourni une aide bien nécessaire à ce moment. Mais, en 1696, la détresse financière se compliqua d'une crise monétaire occasionnée par la refonte à laquelle on procédait alors (3) : toutes les pièces anciennes, fortement rognées ou altérées, avaient dû être apportées à l'hôtel des Monnaies, et les espèces métalliques restées dans la circulation ne suffisaient plus pour assurer les transactions journalières.

(1) V. chap. III, p. 88 (note 1).
(2) 8 et 9 Will. III, c. 20.
(3) V. t. I, p. 504.

La situation ne pouvait être plus sombre. Les billets de la Banque d'Angleterre étaient acceptés avec difficulté et sous un escompte de 20 p. 100 : les *tailles* perdaient, suivant leur nature et les fonds assignés pour leur paiement, 40 p. 100, 50 p. 100, et même 60 p. 100. Guillaume, qui avait quitté l'Angleterre le 7 mai 1696 pour rejoindre l'armée en Flandre, écrivait en juillet au duc de Manchester, l'un des Secrétaires d'État : « Si vous ne pouvez trouver d'expédients pour m'envoyer de l'argent ou me procurer des crédits, tout est perdu et je devrai partir pour les Indes. » Le roi pressait en même temps Shrewsbury, l'autre Secrétaire d'État, d'anticiper le produit de la *Land-tax*, et Shrewsbury répondait : « C'est contraire à de nombreux actes du Parlement; et bien que moi et les lords de la Trésorerie soyons disposés à tenter l'aventure et à nous placer à la merci du Parlement, cependant beaucoup de fonctionnaires subordonnés, qui devraient donner leur concours à un tel procédé et qui ont des places à vie, ne risqueront jamais leurs emplois sur un tel point; et on ne peut les y obliger, car la mesure en elle-même n'est pas légale. » Et le roi réplique : « Dans une nécessité si extrême, nous ne devons pas être trop scrupuleux. Tout est perdu si du crédit ne peut être trouvé pour payer la flotte et l'armée. » En août suivant, le duc de Shrewsbury, écrivant à l'amiral Russell, résumait ainsi la situation : « Vous nous avez laissé dans la condition la plus triste qu'un peuple ait jamais connue : entretenir une armée à l'étranger, une flotte et une armée ici, et ni alliés ni argent pour le faire. »

C'est dans ces circonstances presque désespérées que le Chancelier de l'Échiquier, Ch. Montague, eut l'idée de forger un nouvel instrument de crédit et de créer un papier-monnaie qu'il appela *bills of credit*. Ces

« billets de crédit » étaient les fameux bills de l'Échiquier, dont on se servira bientôt presque exclusivement pour faire face aux besoins de la Trésorerie en attendant la rentrée des impôts, ou encore pour se procurer des ressources immédiates quand les circonstances ne permettront pas d'émettre un emprunt perpétuel.

Les premiers bills de crédit, dont une loi du 27 avril 1696 (7 et 8 Will. III, c. 31) autorisait l'émission jusqu'à concurrence de £ 1.500.000, furent créés en coupures de £ 10, £ 20, £ 30, £ 50, ou £ 100; ils devaient « passer en paiement à toute personne qui consentira à les accepter, et non autrement; et leur acceptation volontaire sera considérée comme un aussi bon paiement que si les personnes les recevant pour dette, rente, ou autre cause quelconque, avaient été payées en monnaie légale du royaume ». Ces bills portaient intérêt à raison de 3 *d.* pour 100 livres par jour (4,56 p. 100 par an), et étaient remboursables à l'Échiquier, principal et intérêt, à première réquisition. Dès le début de l'année suivante (1697), le Parlement autorisait l'émission, pour un montant de £ 1.500.000, d'une nouvelle série de bills dont les premiers furent mis en circulation le 26 avril; ils étaient pour la plupart en coupures de 5 *l.* et de 10 *l.*, et portaient intérêt à raison de 5 *d.* p. 100 par jour (7,60 p. 100 par an). Un peu plus tard, dans la même session, on autorisa encore la création d'autres bills pour un montant de £ 1.200.000, mais avec cette restriction que la somme totale des billets en circulation ne devrait, à aucun moment, dépasser 2 millions de livres.

Les premiers bills avaient été placés difficilement et il n'en fut émis que pour une somme de £ 159.169; le peu de faveur avec lequel le public les acceptait en fit réclamer promptement le remboursement. Mais

la deuxième et la troisième émission furent écoulées avec plus de facilité, grâce à diverses mesures prises au cours de l'année 1697. Non seulement les bills étaient reçus en paiement des taxes ou autres sommes dues au Trésor, mais tous les receveurs et collecteurs furent tenus « de payer, sur les fonds se trouvant entre leurs mains, tous les bills qui leur seront apportés par toute personne désirant avoir de l'argent en échange (1). » Le taux de l'intérêt des bills fut élevé, comme il a été dit plus haut, à 7,60 p. 100 par an; la Trésorerie fut autorisée à traiter avec des tiers pour leur placement et leur circulation, et à allouer 10 p. 100 par an sur les avances consenties par ces tiers. En fait, le gouvernement s'adressa à la Banque d'Angleterre qui conserva ensuite le monopole de ces avances sur bills de l'Échiquier dont elle facilitait le placement en s'engageant à les reprendre à présentation.

Le rapport parlementaire de 1858 nous fait connaître la forme d'un bill émis à cette époque, et qui a été conservé à l'Échiquier : il porte la signature de Sir R. Howard, auditeur de l'Échiquier, et est libellé comme suit (2) :

(1) « Par ces divers expédients, le Parlement établit une base sérieuse pour un *papier-monnaie* destiné à suppléer à la pénurie de la monnaie d'argent ; car il y avait à cette époque tant de paiements à faire à l'Échiquier, que quand le peuple eut l'assurance que les bills de l'Échiquier seraient repris en paiement des taxes, il se montra très disposé à les accepter, d'abord, il est vrai, avec un petit escompte, mais bientôt après au pair. Un grand nombre de ces bills étaient seulement pour 5 ou 10 livres, ce qui répondait aux besoins du commerce parmi le menu peuple, aux convenances communes de la vie... Ces bills passaient comme autant de jetons que le peuple était content de recevoir... et ces jetons de l'État remplacèrent si bien l'absence de monnaie, jusqu'à ce que les nouvelles pièces furent émises, que le commerce et les métiers purent subsister et les paiements mutuels se faire assez bien pour répondre aux nécessités du gouvernement et du peuple. » (KENNET, *Complete History*, III, p. 726.)

(2) Les mots en *italiques* sont écrits à la main.

« Exchequer
« 26 *avril* 1697

« N° *188.*
« By virtue of an Act of Parliament passed in the VIII year of his Maties Reign, This Bill entitles the Bearer to *Five* Pounds, to pass in all payments to Receivrs or Collectors of any Aids Taxes or Supplys for the service of the War for the year 1697 (except ye III Shilling Ayd), to be recd and satisfied by ye said Receivrs or Collectrs under ye Penalties in ye Act contained

« *R. Howard* *A farthing a day Interest* » L. S.

Les bills cessaient de porter intérêt quand ils étaient présentés au remboursement ou versés en acquit de taxes : pour constater cette cessation, le porteur était tenu d'y inscrire son nom et la date du paiement. Ils n'étaient pas alors annulés immédiatement, mais étaient conservés par les divers fonctionnaires du Revenu ou de l'Échiquier qui les remettaient plus tard en circulation. L'intérêt, suspendu pendant le temps où les bills restaient dans les mains des comptables du Trésor, recommençait à courir à partir du jour où s'effectuait cette nouvelle émission qui devait être constatée par un endossement daté et signé par ces fonctionnaires. Ces dispositions, prescrites par un acte de 1697 (1), donnèrent lieu à une fraude colossale dont les principaux auteurs furent C. Duncomb, receveur général de l'Excise, John Knight, trésorier des Douanes, et Reginald Marriott, l'un des caissiers de l'Échiquier. Ils détournèrent des sommes considérables, non seulement en faisant revivre par de faux endossements l'intérêt suspendu des bills remboursés, mais encore en s'appropriant le produit de ces bills quand ils les remettaient en circulation.

En 1707, pour les besoins de la guerre, le gouverne-

(1) 8 et 9 Will. III, c. 24.

ment de la reine Anne fit une nouvelle émission de bills de l'Échiquier pour un montant de £ 1.500.000. Ces bills étaient remboursables à présentation à la Banque d'Angleterre, à qui une allocation de 4 1/2 p. 100 par an, payable trimestriellement, était accordée pour leur placement. Les bills ne portaient pas intérêt quand ils lui étaient remis par l'Échiquier, mais la Banque était autorisée à y attacher un intérêt, fixé et payé par elle, pour tout le temps où ils restaient en circulation; et le taux de cet intérêt était spécifié dans un endossement spécial. Ces bills, de même que ceux que l'on dut émettre pour payer les intérêts trimestriels, n'ayant pu être remboursés par le Trésor, ils furent annulés deux ans plus tard, et la dette due à la Banque d'Angleterre, qui s'élevait à 1.775.027 *l.* 17 *s.* 10 1/2 *d.*, fut convertie en une annuité perpétuelle au taux de 6 p. 100 par an. C'est le premier exemple de ces consolidations de dettes flottantes en dette perpétuelle qui furent si fréquentes dans la suite et que nous étudierons dans un paragraphe spécial.

On aura vu, par les détails dans lesquels nous sommes entrés, la différence essentielle qui existe entre ces premiers bills de l'Échiquier et ceux qui furent émis plus tard, et qui sont encore employés aujourd'hui. Ces derniers constituent des engagements à échéance plus ou moins éloignée, mais toujours certaine, tandis que les bills que nous venons de décrire étaient un papier-monnaie toujours convertible en espèces métalliques à première réquisition. Les ressources temporaires que l'on se procurait à l'aide de ces bills étaient bien fragiles, puisqu'une panique ou un événement imprévu pouvaient provoquer des demandes de remboursement immédiat auxquelles il eût été impossible de satisfaire. Aussi quelques précautions s'imposèrent-elles bientôt pour prévenir un pareil danger. En 1709

le gouvernement fut autorisé à émettre, pour un montant de £ 1.500.000, des bills de l'Échiquier qui ne devaient être remboursables à vue en espèces, qu'après avoir servi d'abord au paiement des impôts; les caisses publiques qui les avaient reçus les émettaient de nouveau, et, alors seulement, ils devenaient payables en argent à première demande. Il y avait donc en circulation deux classes de bills que l'on désignait sous les noms de *Non specie Bills* et de *Specie Bills*, selon qu'ils avaient été utilisés ou non pour l'acquit des taxes.

Mais la pénurie constante du Trésor ne lui aurait pas permis de tenir ses engagements sans le concours que lui prêta la Banque d'Angleterre. Celle-ci, moyennant une rémunération, entreprit la charge du placement et du remboursement éventuel des nombreuses émissions qui suivirent celles que nous venons de mentionner.

Nous aurons l'occasion, dans les paragraphes qui suivent, de décrire certaines opérations financières affectant la situation ou la composition de la dette flottante, et nous nous contenterons d'indiquer ici les principales fluctuations de cette dette à diverses époques. Voici d'abord un tableau qui fera connaître la nature et l'importance des engagements du Trésor à l'expiration de chaque période décennale, de 1695 à 1795. (Voir page 221.)

A partir de 1796, les mesures prises pour assurer le prompt paiement, avec les ressources du budget annuel, des *Navy Bills* — qui formaient une part si importante de la dette flottante (1) — ne laissèrent plus subsister à la charge de celle-ci que des bills de l'Échiquier (2),

(1) V. p. 212.

(2) C'est du moins ce qui résulte des comptes publiés dans les rapports parlementaires de 1858 et 1869. Mais il paraît bien qu'il existait en fin de chaque exercice une masse d'engagements divers ou de traites

Années.	Bills de l'Échiquier.	Navy Bills.	Debentures.	Emprunts par tailles ou autrement en anticipation de taxes	Total.
	£	£	£	£	£
1695	»	1.663.078	»	5.573.768	7.236.846
1705	535.312	903.733	»	7.496.306	8.935.351
1715	4.561.025	270.783	»	2.973.804	7.805.612
1725	1.470.013	642.395	»	2.019.044	4.131.452
1735	483.600	253.754	»	3.116.588	3.853.942
1745	1.488.600	1.123.180	»	5.056.505	7.668.285
1755	»	736.410	»	»	736.410
1765	1.500.800	1.465.726	»	»	2.966.526
1775	754.000	2.325.802	»	»	3.079.802
1785	4.374.892	721.923	»	»	5.096.815
1795	8.406.566	8.848.293	1.235.632	»	18.490.491

dont les émissions atteignirent des sommes énormes pendant les grandes guerres de la Révolution et de l'Empire. En 1817, la dette flottante du Royaume-Uni dépassait un milliard et demi de francs, en y comprenant les bons du Trésor émis par l'Échiquier d'Irlande. En voici la composition durant toute cette période. (Voir page 222.)

Les émissions de bills de l'Échiquier diminuèrent graduellement après la cessation de la guerre. Cependant la dette flottante resta toujours considérable : elle s'élevait encore à £ 33.335.650 en 1820, à £ 31.703.200 en 1825, et à £ 27.172.800 en 1832. C'est qu'avec l'accroissement continu des budgets modernes, un fonds de roulement de plus en plus élevé devient nécessaire pour combler les déficits budgétaires, ou pour assurer le paiement des dépenses en attendant la rentrée des

acceptées dont on devait différer le paiement. Hamilton, l'historien de la Dette, les évalue au 5 janvier 1811 à £ 12.333.647 et au 5 janvier 1912, à £ 12.546.259; les *Navy Bills* figurent dans ces chiffres pour £ 7.595.838 et £ 7.883.890 respectivement. (V. *Inquiry concerning the Rise and Progress of the National Debt* (éd. de 1813), pp. 120 et 209.)

ANNÉES	EXCH. BILLS	TREASURY BILLS (IRL.)	TOTAL
	£	£	£
1796	7.410.700	1.164.423	8.575.123
1797	6.572.500	862.255	7.434.755
1798	11.687.900	901.670	12.589.570
1799	17.608.300	1.348.531	18.956.831
1800	22.043.200	1.703.917	23.747.117
1801	19.032.600	1.435.783	20.468.383
1802	14.349.500	1.071.722	15.421.222
1803	17.862.300	1.609.854	19.472.154
1804	24.549.100	778.900	25.328.000
1805	26.311.200	28.715	26.339.915
1806	27.141.300	515	27.141.815
1807	31.703.500	369.839	32.073.339
1808	38.757.700	500.608	39.258.308
1809	39.066.600	605.619	39.672.219
1810	37.786.300	105.619	37.891.919
1811	40.917.800	1.699.188	42.616.988
1812	42.528.400	2.316.229	44.844.629
1813	44.754.800	2.516.146	47.270.946(1)
1814	56.987.700	2.500.669	59.488.369(1)
1815	41.441.900	2.497.808	43.939.708(1)
1816	44.463.300	5.304.992	49.768.292
1817	56.974.750	5.664.992	62.639.742

(1) Pour ces trois années, il faut ajouter des *debentures* d'un montant approximatif de £800.000 qui ne sont pas comprises dans ce tableau.

impôts. Et le rôle de la dette flottante est précisément de fournir aux États ce fonds de roulement indispensable.

II. — Dette viagère ou a terme.

La méthode d'emprunter en annuités à terme ou à vie est antérieure de quelques années au système des emprunts en rentes perpétuelles dont la première application se fit en 1694, lors de la fondation de la Banque

d'Angleterre. C'est par la vente de rentes viagères que Guillaume III se procura, de 1692 à 1694, une somme totale de £ 1.300.000. En 1695, furent créées les longues annuités dont la durée allait jusqu'à quatre-vingt-dix-neuf ans. On eut recours encore au procédé des tontines qui n'était qu'une combinaison de ces deux modes d'emprunts, et à celui des emprunts à loteries, amortissables avec primes en un certain nombre d'annuités. Pendant toute la période qui nous occupe présentement, on fit un emploi fréquent de ces différents modes d'emprunter que nous devons examiner séparément en raison de la variété des conditions attachées à chaque sorte d'annuités.

Rentes viagères.

Les premiers emprunts en rentes viagères furent contractés sous Guillaume III. En 1692 et 1693 on obtint une somme de près d'un million de livres en offrant à tout souscripteur de 100 livres sterling une annuité de 14 livres pendant sa vie. En 1694, on vendit des rentes viagères sur une, deux ou trois têtes, à l'option des acheteurs, aux taux respectifs de 14 p. 100, 12 p. 100 et 10 p. 100; le produit de cette émission s'éleva à £ 300.000 pour une annuité totale de £ 37.742, savoir :

	Capital versé.	Annuité.
	£	£
Rentes viagères sur une seule tête (à 14 %) .	170.487	15.099
— sur deux têtes (à 12 %) .	170.917	20.510
— sur trois têtes (à 10 %) .	21.335	2.133
	300.000	37.742

Ces termes étaient extravagants. Le docteur Price fait remarquer qu'emprunter au taux de 12 p. 100 sur deux têtes et de 10 p. 100 sur trois têtes, c'est comme si l'on allouait sur le capital versé un intérêt de 10 p. 100 dans le premier cas et de 9 p. 100 dans l'autre (1). Mais on ne possédait à cette époque aucunes données sur la vie probable des individus de différents âges, et le même taux fut alloué à tous les souscripteurs d'une même catégorie sans tenir compte de leurs âges respectifs. Aussi les rentes constituées sur deux ou trois têtes n'étaient-elles pas éteintes au bout de quatre-vingt-huit ans. En 1782 il en subsistait un assez grand nombre nécessitant alors une annuité de £ 8.027.

Sous la reine Anne on vendit encore des rentes viagères, mais à des conditions plus favorables pour l'État. Des annuités sur une seule tête furent aliénées au denier 9 (11,11 p. 100); celles sur deux têtes au denier 11 (9,09 p. 100); et sur trois têtes au denier 12 (8,33 p. 100). Dans la suite on renonça à ce système, beaucoup trop onéreux, et les nouvelles rentes viagères qui furent créées servirent — concurremment avec des annuités à terme ou des billets de loterie — à constituer des avantages accessoires offerts aux souscripteurs d'emprunts en rentes perpétuelles, en vue d'assurer la réussite de ces emprunts.

La création d'annuités viagères recommença toutefois en 1808 sur une vaste échelle. Ce ne fut plus cependant pour se procurer des capitaux, mais uniquement dans le but de réduire la dette perpétuelle. Le plan proposé le 8 mai 1808 par le Chancelier de l'Échiquier, M. Perceval, et adopté par le Parlement, consistait à offrir aux porteurs de Consolidés de les

(1) V. *On civil Liberty and the Debts of the Kingdom*, éd. de 1778, p. 154 (note 15).

convertir en rentes viagères sur une ou deux têtes. L'exécution de ce plan se poursuivit durant vingt ans, jusqu'en 1828, date à laquelle il avait été créé £ 832.947 de rentes viagères, dont £ 215.400 avaient été éteintes dans l'intervalle, laissant à servir annuellement un solde de rentes de £ 617.537. Mais on s'aperçut alors que ces rentes viagères avaient été calculées d'après des tables de mortalité très inexactes — celles de Northampton — et que le résultat de toute l'opération avait été désastreux pour le Trésor public. Dans un rapport du 30 avril 1827, l'actuaire de la dette publique, Mr. Finlaison, disait : « A moins que l'on ne change immédiatement les tables d'après lesquelles ces annuités viagères sont maintenant calculées, la Caisse d'amortissement essuiera une perte énorme, qui a été croissante depuis beaucoup d'années, qui progresse actuellement au taux de £ 8.000 par semaine, et a dépassé £ 95.000 pour les trois derniers mois. » Et il montrait par des calculs minutieux que les pertes accumulées s'élevaient déjà au 5 janvier 1827 à £ 2.235.066, et que, lorsque la dernière de ces rentes viagères serait expirée, cette perte atteindrait £ 24.039.324. La création de nouvelles annuités fut en conséquence suspendue par un acte du 9 mai 1828. Après l'établissement d'autres tables de mortalité, dont l'exactitude fut reconnue irréprochable dans la suite, la conversion volontaire de titres consolidés en rentes viagères fut autorisée de nouveau, à partir de l'année suivante, et s'est continuée depuis lors avec un succès incontestable, ainsi qu'on le verra plus tard.

Tontines.

La tontine n'est, on le sait, qu'une forme d'assurances viagères avec bénéfice de survie au profit des sous-

cripteurs divisés en classes suivant leurs âges. Inventé par le banquier napolitain Tonti vers le milieu du XVIIe siècle, ce mode d'emprunt fut employé sous Guillaume III, en 1692, sans doute à l'imitation de la France où une première application du système avait été faite en 1689 (1). Le document parlementaire de 1869 (2) nous fournit sur les trois essais de ce genre faits en Angleterre des détails que nous croyons intéressant de reproduire ici :

« En 1692, on se proposa d'emprunter un million de livres sterling, par parts de 100 livres chacune, pour lesquelles les souscripteurs devaient recevoir 10 p. 100 pendant sept ans et ensuite 7 p. 100 seulement, mais avec bénéfice de survie jusqu'à ce que leur nombre fut réduit à sept. Bien que ces termes fussent très avantageux pour les souscripteurs, la somme souscrite ne s'éleva qu'à £ 108.100 dont l'annuité après sept ans était de £ 7.567. Aucune précaution n'avait été p ise par la loi pour diviser les souscripteurs en classes

(1) On offrit au public des rentes viagères pour une somme totale de 1.400.000 livres : les souscripteurs devaient être répartis, d'après leurs âges, en quatorze classes formées par périodes quinquennales depuis la naissance jusqu'à 70 ans. Chaque souscription devait être de 300 livres pour une rente de 30 livres (10 p. 100) avec bénéfice de survie dans chaque classe. Ce plan ne put être exécuté que partiellement, car dans aucune classe les rentes souscrites ne dépassèrent 25.000 livres, alors que le montant prévu pour chaque classe était de 100.000 livres. Néanmoins, ces annuités furent régulièrement payées. Quelques années plus tard, en 1696, une autre tontine fut créée presque dans les mêmes conditions, sauf que l'on forma une 15e classe pour les souscripteurs de 70 à 75 ans; on n'obtint guère que la moitié de la somme prévue. Ces deux tontines fonctionnaient encore en 1726 quand le gouvernement de Louis XV réunit la 13e classe de la tontine de 1689 à la 14e classe de la tontine de 1696; toutes les rentes de ces deux classes se trouvèrent alors dévolues à la veuve d'un médecin de Paris qui mourut peu après à l'âge de 96 ans. Le capital placé par elle dans chacune de ces deux tontines était de 300 livres, et dans la dernière année de sa vie elle reçut la totalité des annuités affectées à ces deux classes, et qui s'élevaient à 73.500 livres.

(2) IIe part., App. XIII, pp. 571 à 577.

d'après leurs âges, et même aucune condition d'âge n'avait été prévue... (1).

« La seconde tontine anglaise fut essayée en 1766 (act 5, Geo. III, c. 231), mais elle échoua complètement. Aux souscripteurs d'un emprunt à lots de £ 1.500.000, en parts de 100 livres chacune à 3 p. 100, on offrit l'option de recevoir une annuité de £ 9.000, — soit 20 p. 100 de l'intérêt affecté à l'emprunt total — avec bénéfice de survie pour les optants répartis en classes, dont chacune était dotée d'un revenu de £ 1.500. Cette offre ne fut acceptée que pour £ 540 annuellement par cent trente-huit souscripteurs, dont quarante-sept survivaient encore le 5 janvier 1828. Cette annuité expira en 1849.

« La troisième et dernière tontine fut créée en 1789 (act 29, Geo. III, c. 41), dans le but de se procurer £ 1.002.500, en parts de 100 *l.* 5 *s.* chacune; les souscripteurs, ou les bénéficiaires désignés par eux, devaient

(1) Ces âges ont été relevés en 1829 par Mr. Finlaison qui en a dressé le tableau suivant :

Ages.	Hommes.	Femmes.	Total.
Au-dessous de 6 ans.	178	113	291
De 6 à 11 ans.	178	118	296
De 11 à 16 ans.	119	96	215
De 16 à 21 ans.	49	39	88
De 21 à 26 ans.	35	19	54
De 26 à 31 ans.	16	14	30
De 31 à 41 ans.	16	6	22
De 41 à 52 ans.	3	3	6
	594	408	1.002

L'âge le plus élevé était pour les hommes de 46 ans et de 51 pour les femmes. En 1755 cinq de ces souscripteurs étaient encore en vie, et en 1782 il n'en survivait plus qu'un seul qui jouissait d'une rente de 1.081 *l.*, soit le septième de l'annuité totale. Il mourut le 5 juillet 1783, ce qui amena l'extinction de l'annuité. De tous les bénéficiaires, un seul dépassa l'âge de 98 ans; c'était une vieille dame de Wimbledon qui vécut 100 ans. Ce fut aussi, parmi les 22.352 rentiers viagers qui furent l'objet des recherches de Mr. Finlaison, le seul exemple d'une personne ayant vécu au delà de 98 ans. (V. *Report on the Law of the Mortality of the Government Life Annuitants.*)

être répartis en six classes d'après leur âge, avec bénéfice de survie dans leur classe respective, jusqu'à ce que l'annuité pour une même part primitive atteignit £ 1.000. Les classes et les annuités affectées à chacune d'elles étaient fixées comme il suit :

Ages.	Annuité pour chaque part de 100 *l.* 5 *s.*			
1° Au-dessous de 20 ans.	4*l.*	3*s.*		par an.
2° De 20 à 30 ans.	4	5	6	pence.
3° De 30 à 40 ans.	4	8	6	—
4° De 40 à 50 ans.	4	13	6	—
5° De 50 à 60 ans.	5	1	6	—
6° au-dessus de 60 ans.	5	12		

« La somme totale souscrite atteignit £ 1.002.140, mais les contractants de l'emprunt n'ayant pu satisfaire complètement aux conditions fixées, on offrit l'année suivante aux divers souscripteurs l'option d'une longue annuité. Les annuités qui furent créées avec bénéfice de survie s'élevaient à 18.842 *l.* 7 *sh.*, et les longues annuités (au taux de 4 *l.* 5 *sh.* pour chaque souscription de 100 *l.* 5 *s.*) pendant soixante-neuf ans et demi à partir du 1er octobre 1790 se montèrent à £ 24.365... Sur l'annuité totale de la tontine de 1789, qui était de £ 18.842, il restait encore à servir £ 12.721 à la date du 31 mars 1869 (1). »

Annuités terminables.

La vente d'annuités terminables fut inaugurée peu après la Révolution. On sait en quoi consiste ce mode d'emprunt : l'État offre aux souscripteurs de leur servir

(1) En Irlande, où ce mode d'emprunt fut employé en 1773, 1775 et 1778, les trois tontines ainsi créées eurent plus de succès qu'en Angleterre.

un intérêt fixe pendant une durée déterminée d'années, qui n'a jamais en Angleterre dépassé quatre-vingt-dix-neuf années. Ces annuités expirent au bout du temps fixé, sans que le capital ait jamais été remboursé aux souscripteurs qui font ainsi un placement à fonds perdu. La première opération de ce genre eut lieu en 1695; ce ne fut toutefois qu'une conversion facultative en longues annuités des rentes viagères créées trois ans auparavant. On offrit aux détenteurs de ces rentes de les échanger contre de longues annuités ayant une durée certaine de quatre-vingt-seize ans. Une soulte en argent était exigée des optants : elle était de £ 63 pour une annuité de £ 14, soit une somme équivalente à quatre fois et demie le revenu viager annuel. A défaut d'option, la jouissance de la longue annuité, après l'expiration des droits du rentier viager, pouvait être achetée par toute personne étrangère, mais cette annuité différée devait être payée £ 70, soit au taux de cinq années de revenu. Toutes les rentes viagères — dont le montant originaire de £ 139.964 avait été réduit, par suite de décès, à £ 134.122, — furent ainsi converties en longues annuités expirant en 1791. Quelques années plus tard — en 1702, — ces longues annuités furent portées au chiffre primitif de £ 139.964 par la vente, sur le pied de quinze années de revenu, de nouvelles annuités ayant la même échéance : cette vente produisit une somme de £ 87.630.

L'un des désavantages de ce mode d'emprunt, c'est que les annuités ne sont pas rachetables, si ce n'est avec le consentement des détenteurs. Ainsi, lors de la grande opération entreprise en 1720 par la Compagnie de la Mer du Sud pour convertir toutes les dettes de l'État, il existait des longues annuités — créées de 1695 à 1708 et expirant à des dates échelonnées de 1799 à 1807 — pour une somme de £ 666.821. 8 *s.* 3 *d.* La

conversion ne fut acceptée par les intéressés que pour un montant de £ 535.362. 15 *s.* 7 *d.*, laissant ainsi subsister des annuités à servir jusqu'à expiration pour un chiffre annuel de £ 131.458. 12 *s.* 8 *d.*

Après cette conversion mémorable qui entraîna l'effondrement du système connu sous le nom de *South Sea Bubble* (1), les longues annuités qui furent créées dans la suite ne servirent plus qu'à constituer un bénéfice accessoire offert aux souscripteurs des emprunts en fonds perpétuels afin de faciliter le placement de ces emprunts. Un exemple fera comprendre le mécanisme de cette combinaison : en 1761, un emprunt 3 p. 100 de £ 11.400.000 fut émis au pair, et il fut attribué à chaque souscripteur de £ 100, en sus d'une rente perpétuelle de 3 livres, une annuité de £ 1. 2 *s.* 6 *d.* jusqu'en 1860. Les nouvelles annuités créées à cette occasion s'élevèrent à £ 128.250. A la plupart des emprunts contractés de 1757 à 1793 furent attachés de semblables avantages, consistant en longues ou courtes annuités (2). En 1793, au moment où commence la guerre avec la France, les longues annuités s'élevaient au chiffre de £ 704.740. De 1794 à 1816, on suivit le même procédé, et les nombreux emprunts contractés pendant cette période donnèrent lieu à la création de longues annuités pour une somme de £ 649.498. En 1816, en exécution du plan que nous avons décrit plus haut (V. page 224) pour la réduction de la dette perpétuelle, on autorisa l'échange de longues annuités contre des rentes viagères : les conversions effectuées de 1816 à 1828 amenèrent l'annulation d'annuités s'élevant à £ 23.406. En 1832, le

(1) V. p. 51.

(2) Les courtes annuités, dont la durée variait de seize à trente-deux années, étaient généralement attachées à des emprunts à loterie dont nous parlons dans le paragraphe suivant.

chiffre total des longues annuités était, d'après les comptes de finance, de £ 1.193.100.

Emprunts à loteries.

Les loteries — que Sinclair appelle « ces fléaux de l'industrie, de la frugalité et de la vertu (1) » — n'étaient pas inconnues en Angleterre (2). Mais le fait nouveau fut, sous Guillaume III, de les utiliser pour favoriser l'émission d'emprunts publics, en joignant au remboursement du capital l'attrait de lots plus ou moins considérables.

En 1694 on contracta un premier emprunt de un million de livres auquel on affecta une annuité de £ 140.000 jusqu'en 1710. Ces annuités, d'une durée de seize années, étaient donc vendues au taux de 14 p. 100; mais chacun des souscripteurs de £ 100 ne recevait pas £ 14. La plupart d'entre eux (en fait, 7.500) n'avaient droit qu'à une annuité de £ 10; à 2.500 parts, désignées par le sort, étaient attribuées, en dehors de l'annuité ordinaire de £ 10, des primes d'une importance variée et dont la principale devait procurer à l'heureux gagnant un revenu annuel de £ 1.000 pendant seize ans.

Un nouvel emprunt à lots, d'un montant de £ 1.400.000, fut émis en 1697. Il comprenait 140.000 parts de £ 10

(1) V. *Hist. of the Revenue*, I, p. 419. Cependant, plus tard (en 1803), constatant que la loterie annuelle procurait à l'État un profit très considérable, il fait la réflexion que dans un âge adonné au luxe et au jeu, et chez une nation accoutumée à tous les risques des spéculations commerciales, les loteries sont une ressource qui devrait être utilisée dans une plus large mesure et pourrait peut-être rapporter au Trésor public un revenu de un million de livres chaque année. (V. t. III, p. 288.)

(2) C'est sous le règne de Jacques Ier que fut tirée la première loterie dont le profit servit à payer les dépenses engagées pour la fondation des colonies d'Amérique.

chacune, dont 3.500 devaient participer à des lots s'élevant ensemble à £ 56.000 et variant de £ 10 à £ 1.000. Les autres 136.500 parts, productives d'un intérêt de 3,80 p. 100 (doublé l'année suivante), étaient remboursables au pair, et l'amortissement n'en fut totalement achevé qu'en 1711.

Sous la reine Anne, sept emprunts à lots, pour un montant total de £ 10.500.000, furent émis de 1710 à 1714 dans des conditions à peu près similaires. Une nouvelle dette de un million de livres fut encore contractée sous Georges I[er] par deux emprunts du même genre émis en 1719. Les annuités vendues sous ces deux règnes avaient une durée de trente-deux ans; mais la plupart furent éteintes à la suite des rachats opérés de 1718 à 1720 par la Compagnie de la Mer du Sud qui, comme on le sait, s'était chargée de la conversion des dettes du Trésor.

C'est seulement à partir de 1755 que l'on commença à utiliser les loteries comme une source de revenu public. On mit alors en souscription 100.000 *tickets* de £ 10 chacun, entre lesquels devait être réparti, par la voie du sort, un capital de £ 900.000 de rente 3 p. 100. Le 3 p. 100 consolidé étant au pair, le gain réalisé par le Trésor fut ainsi de £ 100.000. Le même procédé fut encore employé l'année suivante pour le placement de £ 500.000 de 3 p. 100.

Ces loteries, bien que procurant des ressources immédiates à l'État, restaient toujours liées à des emprunts et n'étaient employées que comme un moyen d'aider à leur réalisation. Mais la faveur avec laquelle ces combinaisons étaient accueillies par un public chez qui le goût du jeu se développait de plus en plus, devait conduire rapidement à l'institution d'une loterie d'État avec prix payables en espèces et comptant. Une première tentative se fit en 1757 : le Trésor en tira un

profit de £ 219.261. 17 *s.*, après paiement de lots s'élevant à £ 221.001. 1 *s.* Et en 1769, encouragé par le succès de plusieurs loteries récentes, dont la dernière avait laissé un gain net de £ 180.000, le Chancelier de l'Échiquier, lord North, n'hésita pas à déclarer à la Chambre des Communes que, selon toutes probabilités, cette nouvelle source de revenu procurerait à l'avenir à l'État une recette annuelle de £ 200.000. En effet, à partir de cette époque, et jusqu'en 1824, date de leur abolition définitive, les loteries officielles continuèrent à fournir chaque année au Trésor une partie des ressources qui lui étaient nécessaires (1). Il n'en fut pas émis toutefois durant la période de la guerre d'Amérique (de 1779 à 1784), où la nécessité de se procurer des sommes considérables fit revenir à l'ancien système d'attacher des lots aux emprunts mis en souscription.

Nous devons signaler encore une curieuse application du régime des loteries, qui furent employées dans certains cas pour aider à la réduction ou au rachat de la dette perpétuelle. En 1770, on réussit à convertir en 3 p. 100 un montant important de rentes 4 p. 100 créées en 1762, en offrant à tout porteur de £ 100 de capital de ces rentes, à des conditions de faveur, deux billets d'une loterie dotée de £ 500.000 de lots. En 1772, les billets de loterie étant de plus en plus recherchés et faisant prime, l'attribution privilégiée de 4 billets — qu'ils devaient payer au prix d'émission (12 *l.* 10 *s.*) — décida un grand nombre de porteurs de rente 3 p. 100 à accepter le remboursement de leurs titres moyennant le paiement de £ 90 pour £ 100 de capital nominal : une somme de £ 1.500.000 de rentes 3 p. 100 fut ainsi

(1) Le bénéfice total des loteries émises de 1802 à 1815 s'éleva à £ 5.700.000, soit un produit moyen annuel de plus de 400.000 livres (dix millions de francs).

remboursée dans ces conditions. Par le même procédé, on racheta encore dans les deux années suivantes un capital de deux millions de livres de 3 p. 100, sur le pied de 88 p. 100; cette fois les optants eurent le droit de souscrire par privilège à 6 billets de loterie

III. — Dette perpétuelle.

Au 5 janvier 1832 la dette perpétuelle du Royaume-Uni (*Funded Debt*) s'élevait en capital à la somme de £ 754.100.549 (1), dont les intérêts représentaient une charge annuelle de £ 23.982.044. L'origine de cette dette fut, comme nous l'avons dit précédemment, le prêt de £ 1.200.000 consenti en 1694 par la Banque d'Angleterre, lors de sa fondation. Un autre prêt de £ 400.000 fut encore fait par elle en 1709, et la Compagnie des Indes avança également à l'État, à perpétuité, une somme totale de £ 3.200.000 (£ 2.000.000 en 1698 et £ 1.200.000 en 1708). Pendant toute la première partie du XVIIIe siècle, l'État ne contracta pas directement de dettes perpétuelles en dehors des emprunts que nous venons de mentionner; il se procura toutes les sommes qui lui furent nécessaires au moyen de la vente d'annuités viagères ou terminables, ou

(1) En voici la composition :

Banque d'Angleterre, à 3 %		£	14.686.800
Banque d'Irlande	à 5 %	£ 1.015.385	2.630.769
	à 4 %	1.615.384	
Cie de la Mer du Sud, à 3 %			10.144.585
Rentes 5 %			469.398
Rentes 4 %			10.796.340
Rentes 3 ½ % nouveau			241.043.020
Rentes 3 % réduit			123.191.975
Rentes 3 % consolidé			350.262.712
Annuités (de 1726) à la Banque, à 3 %			874.950
Total		£	754.100.549

encore par des emprunts à lots amortissables dans un délai assez court. Cependant, en 1722, la dette perpétuelle s'élevait à £ 49.874.746; mais elle avait été constituée en majeure partie par la conversion en annuités perpétuelles de dettes flottantes ou d'engagements à terme dont la consolidation avait été effectuée, de 1710 à 1720, par l'entremise de la Banque d'Angleterre ou de la Compagnie de la Mer du Sud. Voici quelle était en 1722, après le *South Sea Bubble*, la composition de la dette fondée :

Banque d'Angleterre	à 6 %. .	£ 1.600.000	9.375.028
	à 5 %	7.775.028	
Compagnie de la Mer du Sud, à 5 %			33.802.203
Compagnie des Indes, à 5 %.			3.200.000
Rentes 5 %.			1.625.554
— 4 %.			1.730.867
— 3 % consolidé.			141.094
Total.		£	49.874.746

Les intérêts de cette dette de £ 49.874.746 s'élevaient alors à £ 2.451.212.

Pendant la période de paix qui suivit, la dette perpétuelle diminua en capital, par suite du fonctionnement de l'amortissement, et la charge annuelle en fut encore réduite par l'abaissement des taux d'intérêt alloués à certaines annuités. On a reproché à l'administration de Walpole de n'avoir pas profité de l'état de prospérité du pays à cette époque pour opérer un amortissement plus considérable de la dette publique; et, surtout, de s'être opposé, pour des raisons de tactique parlementaire, à la réduction des charges d'une grande partie de cette dette. Cette réduction eût été obtenue facilement en 1737 par la conversion du 4 p. 100 en 3 p. 100, lequel était au pair en 1736 et atteignit en cette année 1737 le cours de 107 (1). Quoi qu'il en soit,

(1) V. C.-F. Bastable, *Public Finance*, p. 631.

à l'ouverture de la guerre de la succession d'Autriche, en 1740, le montant de la dette fondée n'était plus que de £ 42.740.000, et la charge annuelle de £ 1.712.000. La réduction opérée était de £ 7.134.000 en capital et de £ 739.000 en intérêts. Mais cette guerre devait la grossir de près de 30 millions de livres et en porter le total en 1749 à £ 71.129.296, avec une charge annuelle de £ 2.709.794.

Le retour de la paix permit d'entreprendre une série de conversions heureuses qui avaient ramené cette dernière charge en 1756 à £ 2.338.098, lorsque la guerre de Sept ans vint alourdir considérablement le poids de la dette fondée : en 1763 elle s'élevait à £ 128.500.000 en capital, et à £ 4.159.000 en intérêts.

Pendant les années de paix qui s'écoulèrent ensuite jusqu'en 1775, la diminution ne fut que très légère : £ 6.500.000 en capital et £ 259.000 en intérêts. La guerre d'Amérique (1775-1783) doubla le capital et les charges de la dette, comme on le verra par le tableau suivant :

	CAPITAL DE LA DETTE PERPÉTUELLE	
	au 5 janvier 1775.	au 5 janvier 1783.
	£	£
Annuités dues à la Banque d'Angleterre, à la Cie des Indes, et à la Cie de la Mer du Sud	41.871.485	41.871.485
Rentes 5 %	»	17.869.993
— 4 %	18.986.300	32.750.000
— 3 ½ %	4.500.000	»
— 3 % réduit	18.353.774	37.340.074
— 3 % consolidé	38.251.696	107.399.696
Annuités (1726) dues à la Banque, à 3 %	1.000.000	1.000.000
Capital total	122.963.255	238.231.248
Intérêts annuels	3.901.261	7.831.837

La période qui suivit est marquée par l'établissement du fonds d'amortissement (*Sinking Fund*) que nous décrirons plus tard, et que Pitt, séduit par les théories fallacieuses du docteur Price, fit adopter en 1786. Doté d'une allocation annuelle d'un million de livres, et profitant en outre de toutes les annuités viagères ou à terme qui venaient à expiration, ce nouveau fonds devait, par le jeu magique des intérêts composés, opérer en un petit nombre d'années le rachat de toute la dette perpétuelle. Cependant, en 1793, au début de la guerre avec la France, cette dette se montait encore à £ 232.000.000 en capital et à £ 7.646.000 en intérêts (1).

Pendant les vingt-trois ans que dura cette longue et néfaste guerre, il fallut emprunter chaque année, et la liste suivante indique l'importance des sommes qui furent ainsi ajoutées successivement au capital nominal de la dette perpétuelle. (V. page 238.)

Les consolidations de bills de l'Échiquier et de diverses autres dettes flottantes entraînèrent encore un accroissement de la dette fondée pour un capital nominal de £ 107.930.104, en sorte que le montant réel des rentes perpétuelles qui furent créées pendant cette guerre s'élève au chiffre de £ 881.615.943, lequel se décompose comme suit :

Rentes 3 %	£	708.750.371
— 4 %		49.982.119
— 5 %		122.883.453
Total égal	£	881.615.943

Toutes ces rentes ayant été émises considérablement

(1) Ces chiffres sont pour la Grande-Bretagne seule. L'Irlande avait alors une dette perpétuelle qui se montait à £ 1.969.973 en capital et à £ 76.869 en intérêts.

ANNÉES	CAPITAL des rentes créées.	ANNÉES	CAPITAL des rentes créées.
	£		£
		Report.	369.287.416
1793	6.250.000	1805	38.700.000
1794	13.750.000		360.000
1795	24.000.000	1806	33.200.000
	3.833.333	1807	21.385.200
	26.095.800		2.409.625
1796	10.793.825	1808	12.408.375
1797	20.124.844	1809	17.520.000
	28.275.000	1810	16.845.000
	3.669.300		1.965.250
1798	34.000.000	1811	5.166.320
	5.624.250		16.800.000
1799	27.125.000	1812	7.332.795
1800	32.185.000		35.200.000
1801	49.210.000	1813	799.300
	3.712.687		45.900.000
1802	32.990.625		38.940.000
1803	19.200.000	1814	32.037.330
1804	26.390.000	1815	8.189.228
	1.135.726		66.240.000
	922.026	1816	3.000.000
A reporter.	369.287.416	*Total.*	£ 773.685.839

au-dessous du pair (1), la somme effective encaissée ne fut cependant que de £ 579.766.954. Et ce dernier chiffre ne tient pas compte des lourdes charges qu'eut à supporter le Trésor (sous la forme d'escomptes, primes, et autres frais d'émission) pour la réalisation de ces emprunts.

Les rachats de la caisse d'amortissement, qui continua à fonctionner sans interruption pendant toute cette

(1) D'après Porter, les emprunts 3 p. 100 faits de 1793 à 1801 furent émis au taux moyen de 57,37 ½, et ceux émis de 1803 à la fin de la guerre furent placés au prix moyen de 60,37 ½. (V. *The Progress of the Nation*, p. 293.)

période, amenèrent toutefois l'annulation d'un assez grand nombre de titres de rentes, et à la fin de l'année 1815 la dette perpétuelle de la Grande-Bretagne s'élevait à £ 792.033.426, celle de l'Irlande à 24.278.515, formant ainsi pour le Royaume-Uni un total de £ 816.311.941.

L'accroissement de la dette fondée, de 1793 à 1815, avait été de £ 582.000.000 en capital et de £ 20.555.220 en intérêts. Nous avons donné plus haut la situation de cette dette au 5 janvier 1832, et l'on peut constater que les réductions opérées durant seize années d'une paix ininterrompue furent bien faibles eu égard à l'énormité des charges contractées pendant la dernière guerre.

Nous ne pouvons ici, en dehors des indications générales données précédemment, fournir d'autres détails sur les différents modes d'émission des nombreux emprunts faits depuis la Révolution. On vient de voir l'énormité des charges qu'ils ont imposées au peuple anglais, charges dont vraisemblablement il ne sera pas libéré avant plusieurs siècles. La guerre est seule responsable de ces immenses emprunts.

Mais la politique financière et les résolutions des divers gouvernements qui ont constitué cette dette gigantesque ont fait souvent l'objet de violentes critiques. On a dit qu'ils auraient dû limiter le chiffre des emprunts en accroissant considérablement les impôts au début d'une guerre, de façon à pouvoir faire face, en partie, aux dépenses militaires avec le produit des taxes. C'est ainsi, par exemple, « que l'on eût pu éviter les trois quarts des emprunts contractés de 1793 à 1815 si l'on avait, dès l'ouverture des hostilités, augmenté immédiatement les impôts dans la proportion où on le fit quelques années plus tard ». En effet, le montant des taxes resta à peu près stationnaire pen-

dant les premières années, tandis qu'il fut quadruplé dans la seconde moitié de la guerre (moyenne annuelle de 1793 à 1797 : £ 17.500.000, contre £ 75.500.000 en 1815). Mais des raisons de politique empêchèrent sans doute le gouvernement de Pitt de recourir à ces accroissements d'impôts dès les premiers jours de la lutte. Nul ne pouvait prévoir alors l'étendue et la durée des hostilités. Il devait tenir compte de l'état économique et financier du pays, de ses forces contributives, de l'essor industriel qui se manifestait en ce moment, et que de trop lourdes taxes auraient étouffé. Et, si l'on avait entravé la formation de la richesse, si l'on avait épuisé dès le début toutes les ressources de la nation, aurait-on pu, un peu plus tard, lui demander cet effort merveilleux que révèle le développement sans exemple de la taxation auquel on assiste de 1803 à 1815?

On a reproché encore aux financiers anglais — et avec plus de raison — l'erreur qui les fit adopter et pratiquer pendant de trop longues années un système onéreux d'amortissement, dont le résultat final fut, selon M. Chisholm, d'augmenter la charge annuelle de la dette d'une somme de quarante millions de francs (£ 1.627.765) (1).

La dernière critique que nous voulons mentionner ici est beaucoup plus grave, et vise le mode de réalisation de la plupart des emprunts émis à partir de 1780. La méthode, adoptée par Pitt et ses successeurs, d'emprunter le plus souvent dans un fonds portant un faible intérêt, et fort au-dessous du pair, a eu pour les finances anglaises les conséquences les plus fâcheuses, en empêchant ou retardant les conversions ultérieures qui auraient pu alléger, d'un tiers peut-être, le poids de la dette publique. Jusqu'à cette date de 1780, on avait

(1) V. *Parliamentary Return* (1869). Append. XIII, p. 718.

presque toujours strictement emprunté au pair, c'est-à-dire que l'État ne reconnaissait pas à ses créanciers un capital plus élevé que celui qu'ils avaient réellement versé. On ne cite, pendant cette longue période, que trois ou quatre exemples dans lesquels la dette créée ait été grossie légèrement en capital en empruntant un peu au-dessous du pair. Et cette dernière pratique était déjà condamnée sévèrement, car le docteur Price écrivait, à propos d'un emprunt contracté en 1759 et pour lequel on avait attribué un capital de £ 115 pour £ 100 effectivement versées : « On ne peut, en vérité, sans douleur, considérer combien le capital de notre dette a été augmenté sans nécessité dans plusieurs circonstances. Ainsi font les prodigues, chargeant leurs biens de dettes, sans souci des difficultés qu'ils accumulent pour le remboursement du principal, laissant cela à leurs successeurs, et contents de tout expédient qui laissent les choses aller leur train (1). »

On n'est pas bien fixé sur les motifs réels qui déterminèrent Pitt à donner la préférence aux emprunts à capital nominal élevé et à faible intérêt. Sir Henry Parnell attribue cette préférence à l'influence des banquiers qui, à dater de 1793, devinrent pour ainsi dire les seuls soumissionnaires des emprunts publics. Antérieurement, rapporte Hamilton, la Banque d'Angleterre était désignée pour recevoir les souscriptions du public à des conditions indiquées au préalable par le gouvernement, et les emprunts étaient généralement couverts dans un temps très court. Un nouveau plan fut adopté en 1793 : le Chancelier de l'Échiquier faisait connaître le fonds dans lequel il se proposait d'emprun-

(1) *Observations on Reversionary Annuities* (dans la préface de la 3e édition).

ter, et fixait le jour auquel il recevrait les soumissions et adjugerait l'emprunt à ceux qui feraient les offres les plus avantageuses. « Le Chancelier de l'Échiquier, dit Hamilton, recevait généralement, au jour désigné, la visite de quelques-uns des principaux banquiers de Londres qui lui remettaient leurs soumissions cachetées; celles-ci étant ouvertes en leur présence, l'emprunt est adjugé à celui qui a proposé les meilleurs termes (1). »

Dans de telles conditions, fait remarquer Sir H. Parnell, il est de l'intérêt des banquiers de traiter pour un fonds 3 p. 100 de préférence à tout autre; car, en raison de la grande masse des rentes de cette dénomination déjà inscrites, ce fonds a toujours un marché très large; et il s'ensuit que, quelle que puisse être la concurrence entre les soumissionnaires en ce qui concerne le taux auquel ils sont disposés à prendre l'emprunt, il existe toujours entre eux une entente pour obliger le gouvernement à le faire dans un fonds très au-dessous du pair (2).

Nous citerons encore l'opinion du professeur Bastable qui a fait sur ce point si controversé des finances publiques les remarques suivantes : « A première vue, il apparait que tous les emprunts devraient être contractés au *pair*, ou aussi près du pair que les conditions du marché le permettent. Ainsi, si £ 10.000.000 est la somme nécessaire, il est évidemment mieux d'émettre £ 10.000.000 en un fonds 5 p. 100 que £ 12.500.000 en 4 p. 100. La charge d'intérêt est, il est vrai, la même dans les deux cas; mais quand arrive l'époque du remboursement, les rentiers ont droit dans le dernier à une somme additionnelle de £ 2.500.000, à moins qu'ils ne vendent au-dessous du pair; et la perspective

(1) *An Inquiry concerning the Rise and Progress of the National Debt* (1re éd. 1813), p. 65.

(2) V. *On Financial Reform*, 3e éd. (1831), p. 283.

de convertir la dette en un fonds portant un intérêt moindre se trouve reculée, car un fonds 5 p. 100 se tiendra plus près du pair qu'un fonds 4 p. 100. La création d'une dette d'un capital nominal plus élevé que le capital effectivement reçu semble, en conséquence, injustifiable : c'est se départir du simple et usuel procédé d'emprunter. A ce point de vue, la plupart des emprunts faits pendant les guerres d'Amérique et de France doivent être condamnés, car ils furent contractés en rente 3 p. 100 à un prix très au-dessous du pair. Cette méthode, qui est l'une des plus grandes taches sur l'administration financière de Pitt, a trouvé des défenseurs qui ont allégué qu'elle eut pour effet de réduire la charge d'intérêt, puisque le 3 p. 100 était alors à un prix relativement plus élevé que le 4 p. 100 ou le 5 p. 100. La proportion entre ces fonds devait être normalement 60, 80, 100; mais elle était alors plus favorable au 3 p. 100. On l'explique, naturellement, par cette raison que le fonds le plus bas offrait, par un accroissement ultérieur en valeur, des chances de gain, qui, dans le cas des fonds plus élevés, auraient été diminuées par leur conversion. On plaide encore la nécessité. On dit « que Pitt n'avait pas le choix... il avait à emprunter, non d'après ses propres vues, mais selon celles des prêteurs ». Ni l'un ni l'autre de ces prétextes ne sauraient convaincre. Hamilton a montré clairement que la différence en intérêt entre le 3 p. 100 et le 5 p. 100 était seulement d'environ 9 *s.* p. 100 (0,45 p. 100), et que cette différence était encore réduite par la bonification d'intérêt pendant la première année. Or, un tel gain n'est pas suffisant pour contre-balancer la grande augmentation du capital créé, avec sa charge certaine dans l'avenir... L'excuse de la nécessité ne saurait être admise, puisqu'il existait alors des rentes 5 p. 100 pour un montant de plus de

60 millions de livres, et un emprunt 4 p. 100 de £ 8.000.000. Avec une décision suffisante, il est évident que des sommes plus considérables auraient pu être obtenues dans les mêmes conditions.

« L'explication réelle de cette grave erreur doit être recherchée dans ces diverses circonstances, à savoir : la foi dans les vertus du fonds d'amortissement, qui conduisait à négliger le développement futur de la la dette; on espérait que par un procédé mécanique tous les engagements de l'État seraient effacés, quel qu'en fût le montant. Il y avait ensuite l'influence contraire des lois sur l'usure qui déclaraient illégal tout intérêt supérieur à 5 p. 100, et obligeait l'État à se tenir dans cette limite; un emprunt 6 p. 100 ou 7 p. 100 eut été promptement couvert, et, à la fin de la guerre, eut été converti en un fonds plus bas, comme cela se fit aux États-Unis après 1868. Il y avait, enfin, le désir naturel de maintenir l'uniformité de la dette, et comme la plus grande partie des obligations existantes portait intérêt à 3 p. 100, les nouvelles émissions furent établies sur ce modèle, et se confondirent dans la masse générale des consolidés.

« Les deux premières raisons sont tout à fait mauvaises : ni le fonds d'amortissement ni les lois sur l'usure ne contribuèrent sous ce rapport au bien public. L'uniformité de la dette est sans doute désirable. Un fonds large a un meilleur marché qu'un petit, et il y a moins de confusion et de complication quand un taux unique d'intérêt prédomine. Mais cet avantage peut être payé trop chèrement, comme il l'est certainement quand on augmente le capital à rembourser en cas de rachat. Au point le plus bas où tomba le crédit des fonds anglais, en 1797, quand le 3 p. 100 était seulement à 47, il eût peut-être coûté 9 ou 10 p. 100 (ou au moins 7 p. 100 sans rachat pendant trente ans) pour placer

un emprunt au pair; mais ensuite, avec l'amélioration du crédit, cette charge — pas trop excessive même au début — aurait été réduite, et moins de la moitié du capital eût suffi pour son remboursement (1). »

IV. — Consolidations et conversions.

On sait que pendant longtemps il fut d'usage en Angleterre d'assigner, pour le service et la garantie de chaque emprunt, les produits d'une taxe ou d'un impôt spécialement désigné. Il était alors tenu autant de comptes séparés qu'il existait d'emprunts distincts. Plus tard on groupa à diverses reprises quelques-unes des recettes ainsi affectées pour en former un gage commun de certaines parties de la dette. Et c'est à ces opérations de réunion, à ces fusions de différents *fonds* en un seul, que l'on donna le nom de *consolidations*. L'exemple le plus connu de ce genre d'opérations est le fameux fonds consolidé créé par Pitt en 1787, et où sont centralisées les principales branches du revenu, dont le produit global est affecté par privilège au service de la dette et à diverses dépenses permanentes de l'État (2).

On appelle encore « Consolidations » l'unification, sous une même dénomination, de différents fonds de la dette : ainsi, en 1751, on groupa un assez grand nombre de petites annuités perpétuelles en un seul fonds qui reçut le nom de 3 p. 100 *consolidé*. Et c'est de ce dernier terme qu'est venu, par abréviation, l'expression *Consols*, dont les gens de Bourse se servirent à l'origine pour désigner le nouveau fonds.

Il est enfin un dernier genre d'opérations auxquelles

(1) *Public Finance*, pp. 691-693 (3e éd. 1903).
(2) V. p. 54.

on donne également le nom de *consolidations :* ce sont les conversions — volontaires ou forcées — de dettes flottantes, exigibles à court terme ou même échues, en rentes ou annuités perpétuelles. C'est à ce procédé que les Anglais appliquent le terme : *funding*. Consolider (*to fund*) des créances sur l'État que les porteurs peuvent exiger, soit immédiatement, soit dans un délai plus ou moins rapproché, c'est les transformer en dette perpétuelle (*funded*). Une partie importante de la dette actuelle n'a pas d'autre origine, car les mesures de cette nature ont été fréquentes pendant tout le cours du XVIIIe siècle et la première partie du XIXe.

Les premières de ces consolidations furent opérées par l'entremise de la Banque d'Angleterre et de la Compagnie de la Mer du Sud qui, moyennant certaines annuités perpétuelles, incorporèrent dans leur capital, par un échange de créances sur l'État contre leurs propres actions, une masse considérable de dettes publiques que le Trésor n'était pas en situation de rembourser. Ainsi, en 1709, la Banque assuma la charge de rembourser des bills de l'Échiquier, qui s'élevaient en principal et intérêts à 1.775.027 *l.* 17 *s.* 10 *d.*, moyennant une annuité, calculée à 6 p. 100, de 106.501 *l.* 13 *s.* D'autres consolidations de bills de l'Échiquier eurent encore lieu en 1717 et 1746 avec le concours de la Banque pour des montants respectifs de £ 2.000.000 et £ 986.000; les annuités permanentes à lui servir furent calculées au taux de 5 p. 100 en 1717 et à celui de 4 p. 100 en 1746.

Les opérations effectuées de 1710 à 1720 par la Compagnie de la Mer du Sud eurent une plus grande ampleur, puisque son capital, qui s'élevait en 1721 à 37.802.203 *l.* 5 *s.* 6 *d.*, représentait intégralement le montant de créances dont les détenteurs avaient accepté volontairement la conversion en annuités per-

pétuelles que l'État s'était engagé à servir à la dite Compagnie. Nous ne pouvons donner ici le détail de ces créances, très variées, qui comprenaient non seulement des dettes échues ou exigibles à brève échéance, mais encore des courtes et longues annuités non rachetables. Nous nous bornerons à mentionner la date et l'importance de chacune de ces consolidations ainsi que les taux auxquels les annuités primitives furent calculées :

ANNÉES	CAPITAL des dettes consolidées.			ANNUITÉS			TAUX
	£	*s.*	*d.*	£	*s.*	*d.*	
1710	9.177.967	15	4	550.678	1	4	6 %
1714	822.032	4	8	49.321	18	8	6 %
1719	1.746.844	8	10	87.342	4	5	5 %
1720	22.215.995	3	7	1.110.799	15	2	5 %
1720	3.839.363	13	1	153.574	10	11	4 %
	37.802.203	5	6	1.951.716	10	6 (1)	

(1) Le total des annuités dues en 1720 à la Compagnie de la Mer du Sud n'était que de 1.851.716 *l.* 10 *s.* 6 *d.* En 1716, le taux des annuités primitives consenties à 6 p. 100 fut abaissé à 5 p. 100, ce qui entraîna, sur un capital de 10 millions de livres, une réduction de £ 100.000 dans l'intérêt à servir.

Le capital de la Compagnie de la Mer du Sud fut réduit en 1722 de 4 millions de livres par la vente d'un pareil montant de son stock à la Banque d'Angleterre, à qui l'on transféra une portion correspondante (£ 200.000) de l'annuité perpétuelle, à 5 p. 100, due par l'État. Les taux originaires consentis pour les différentes annuités à servir à cette Compagnie furent successivement abaissés à 4 p. 100 en 1727, à 3 ½ p. 100 en 1750, et à 3 p. 100 en 1755, ainsi qu'on le verra plus loin.

Les dettes flottantes consolidées de 1763 à 1786 en

rentes 3, 4 ou 5 p. 100, pour un montant de £ 21.115.065, se composent presque exclusivement de *Navy bills* dont la majeure partie avait été créée pour les besoins de la guerre avec les colonies d'Amérique.

Pendant la période des guerres de la Révolution française et de l'Empire, de 1794 à 1815, la dette perpétuelle fut de nouveau grossie d'un capital nominal de £ 107.930.104 par la consolidation en rentes de bills de l'Échiquier et de *Navy bills* d'un montant total de £ 86.178.693. Enfin, de 1816 à 1830, nous trouvons encore plusieurs consolidations de bills de l'Échiquier, dont la plus importante, réalisée en 1818, eut pour effet d'éteindre des dettes temporaires contractées sous cette forme pour un montant de £ 17.707.200.

Conversions. — Les conversions (1) ont pour objet une diminution de la charge des dettes publiques par la réduction du taux d'intérêt primitivement consenti au rentier, lequel est mis en demeure d'opter entre le remboursement du capital au pair ou les nouvelles conditions offertes par l'État. Ces conversions, dont le mécanisme est bien connu et qui sont devenues fréquentes de nos jours, furent pratiquées avec succès en Angleterre pendant tout le cours du XVIIIe siècle, et pour ainsi dire dès la création de la Dette perpétuelle. On sait que cette dernière avait été constituée à l'origine par des prêts ou avances de trois grandes compagnies : la Banque d'Angleterre, la Compagnie des Indes et la Compagnie de la Mer du Sud. Jusqu'à la guerre de la succession d'Autriche (1740-1748) ces corporations détenaient la presque totalité des annuités

(1) Nous ne nous occupons dans ce paragraphe que des conversions par réduction d'intérêt. Nous avons parlé ailleurs des conversions par substitution d'annuités viagères ou terminables à la dette perpétuelle. (V. notamment pp. 224 et 230).

perpétuelles à la charge de l'État (1). Les taux primitifs de ces annuités, qui furent à l'origine de 8 p. 100, avaient été successivement, à la suite de négociations ou d'ententes, ramenées à 6 et 5 p. 100, puis à 4 p. 100 en 1727; l'intérêt en fut encore abaissé à 3 ½ p. 100 en 1750, et finalement à 3 p. 100 en 1757.

Mais la guerre obligea l'État à contracter de nouveaux emprunts, et après la conclusion de la paix, en 1749, la dette perpétuelle se composait, — en dehors des annuités dues aux grandes Compagnies et dont le capital s'élevait alors à £ 43.189.003 (2) — des trois fonds suivants :

Rentes 4 %	£	18.402.472
— 3 ½ %.		400.000
— 3 %.		9.137.821
Soit un capital nominal de. .	£	27.940.293

Ce fut alors que le Chancelier de l'Échiquier Pelham conçut le plan hardi d'abaisser à 3 p. 100 le taux de toutes les annuités perpétuelles à la charge de l'État. La masse de la dette portant intérêt à 4 p. 100 représentait un capital de £ 57.700.000, et l'adhésion des porteurs d'annuités était indispensable pour opérer la réduction projetée. L'opération n'était pas sans risques, car ces porteurs devaient accepter ou repousser la

(1) Voici, d'après le rapport parlementaire de 1858, la composition de la dette perpétuelle en 1739 :

Banque d'Angleterre.	£	9.100.000
Compagnie de la Mer du Sud.		27.302.203
Compagnie des Indes.		3.200.000
	£	39.602.203
Rentes 3 ½ %.	£	400.000
Rentes 3 %.		2.737.821
Total.	£	42.740.024

(2) Dont £ 38.989.003 à 4 p. 100 et £ 4.200.000 à 3 p. 100.

conversion dans un délai de trois mois expirant le 28 février 1750. Le 3 p. 100 était alors, il est vrai, à 101 (1); mais le maintien de la paix n'était pas assuré et des bruits de guerre prochaine faisaient craindre un renchérissement de l'argent.

Pour déterminer les adhésions, on garantit les rentiers de toute réduction ultérieure jusqu'au 25 décembre 1757, et l'on s'engagea à leur payer les intérêts au taux de 4 p. 100 jusqu'au 25 décembre 1750, et au taux de 3 ½ p. 100 jusqu'au 25 décembre 1757. Nonobstant ces conditions favorables, les options déclarées avant le 28 février 1750 ne représentèrent que les deux tiers des rentes à convertir. Ce n'était qu'un demi-succès, puisque les porteurs détenaient encore un capital de plus de 18 millions de livres, qu'il eût fallu leur rembourser si de nouvelles adhésions n'eussent été obtenues ultérieurement par une mesure comminatoire prise à l'égard des récalcitrants. Un nouveau délai leur fut accordé pour opter en faveur de la conversion en 3 p. 100. Et, pour les punir de leur résistance, on avança de deux années l'époque fixée pour la réduction de l'intérêt de 3 ½ à 3 p. 100; ils ne devaient bénéficier de ce taux de 3 ½ que jusqu'au 25 décembre 1755, alors que les premiers optants en avaient la jouissance jusqu'au 25 décembre 1757. La crainte d'une conversion encore plus prompte du 3 ½ en 3 p. 100 décida la plupart des mécontents à accepter ces termes. Il ne resta à rembourser finalement qu'un capital de £ 3.290.000 que le Trésor se procura jusqu'à concurrence de £ 2.100.000 par un emprunt 3 p. 100; les ressources du *Sinking Fund* fournirent le solde de la somme nécessaire.

(1) En 1752, il monta à 106 3/4, le plus haut cours qu'il ait jamais atteint.

Cette grande opération, ingénieusement conçue, se termina donc heureusement, grâce aux dispositions prises pour n'effectuer la réduction de 1 p. 100 que par échelons, et dans un délai de sept années. L'économie annuelle réalisée par l'État était de £ 550.000. A partir de 1757, toute la dette, en dehors des annuités dues aux grandes Compagnies, fut divisée en deux fonds : les anciennes rentes 3 p. 100, dont le montant en capital (£ 9.137.821) était resté inchangé, prirent le nom de 3 p. 100 *consolidé;* et les nouvelles rentes 3 p. 100 provenant de la conversion furent appelées 3 p. 100 *réduit.*

Les guerres que l'Angleterre eut à soutenir dans la suite l'obligèrent de nouveau à contracter de lourds et fréquents emprunts; et ce ne fut qu'à partir de 1822 que l'on put songer à entreprendre une série de conversions heureuses qui, poursuivies jusqu'à nos jours avec un grand succès, ont eu pour effet d'alléger considérablement les charges des emprunts primitifs. Nous n'avons à mentionner en cet endroit de notre ouvrage que celles de ces opérations qui furent effectuées de 1822 à 1830. En voici la nomenclature :

En 1822, conversion en 4 p. 100 des rentes 5 p. 100 dont le montant était de £ 152.422.143 (près de 4 milliards de francs) ,avec garantie contre toute conversion nouvelle jusqu'en 1830. Les demandes de remboursements s'élevèrent à £ 2.794.276; et, comme on avait accordé aux rentiers une légère bonification de 5 p. 100 du capital primitif (£ 105 de 4 p. 100 pour £ 100 de 5 p. 100) les nouvelles rentes 4 p. 100 représentaient un capital nominal de £ 157.109.217.

En 1826, on convertit en 3 ½ p. 100 au pair l'ancien 4 p. 100 dont le capital s'élevait à £ 76.248.180. La proportion des rentes qui ne furent pas présentées fut plus élevée : elles représentaient un capital de

£ 6.197.012 qui fut remboursé avec les ressources du fonds d'amortissement.

Enfin, en 1830, à l'expiration du délai de garantie stipulé lors de la conversion du 5 p. 100 en 1822, le nouveau 4 p. 100 fut réduit à 3 ½. Cette opération porta sur un capital de £ 153.661.767 dont l'on n'eut à rembourser que £ 2.654.695.

En résumé, ces diverses conversions, si l'on y ajoute les réductions opérées sur les intérêts d'autres dettes de peu d'importance, procurèrent au Trésor une économie annuelle de £ 2.353.887, soit tout près de 60 millions de francs (1).

V. — Amortissement.

Les dettes perpétuelles présentent ce caractère que l'État, qui ne peut être obligé à les acquitter, a toujours le droit de les rembourser à sa volonté. L'exercice de ce droit de rachat n'est pas sans dangers pour les finances publiques quand on adopte un système d'amortissement régulier et permanent, basé sur des principes ou des combinaisons dont une application continue révèle plus tard la fausseté ou l'illusion. C'est ce que l'exemple de l'Angleterre va nous montrer.

A deux reprises, pendant le XVIII[e] siècle, il y fut institué des fonds spéciaux d'amortissement, dotés de revenus expressément déterminés, lesquels devaient être « appropriés, réservés et employés pour le rachat des dettes nationales ».

C'est à Sir Robert Walpole que l'on doit la création, en 1716, du premier de ces fonds (*Sinking Fund*). Sur sa proposition, le Parlement décida (2) d'appliquer à

(1) V. *Rapport parlementaire de* 1869, Append. XIII, pp. 555 et 561.
(2) 3 Geo. I, c. 7.

l'avenir à l'amortissement de la dette publique le surplus des divers revenus affectés à la garantie des emprunts de l'État et qui étaient alors groupés en trois fonds séparés : *General Fund; Aggregate Fund;* et *Original Fund for South Sea Company.* Ce surplus, qui était le résultat des réductions d'intérêts opérées dans les années précédentes, allait s'accroître notablement par les conversions et consolidations de dettes effectuées peu après. De fait, les ressources mises annuellement à la disposition du fonds d'amortissement s'élevèrent en moyenne à £ 500.000 pendant les dix premières années; elles montèrent à plus du double après 1727; et en 1753, à la suite de la conversion du 4 p. 100 en 3 p. 100, elles atteignaient le chiffre de £ 2.456.000. Malheureusement ces ressources furent promptement détournées de leur destination. Un premier empiétement eut lieu en 1728 lorsque l'on mit à la charge du fonds d'amortissement les intérêts d'un emprunt de £ 1.250.000 contracté pour les besoins de l'année courante. Puis, en 1733, on préleva ouvertement sur ses ressources une somme de £ 500.000 qui fut appliquée à couvrir les dépenses ordinaires de l'exercice. Et ces prélèvements devinrent une pratique constante durant toute l'existence de ce premier fonds d'amortissement, qui fut remplacé en 1786 par un autre fonds constitué par Pitt sur des bases sensiblement différentes.

En réalité, comme le dit M. Chisholm, « le caractère original du *Sinking Fund* avait été entièrement changé et il était devenu le principal fonds qui servait à défrayer les dépenses publiques » (1). En 1786, plus de la moitié des intérêts de la dette perpétuelle, et plus des trois cinquièmes des autres dépenses budgétaires annuelles, étaient payés par ce fonds. Voici d'ailleurs l'emploi qui

(1) Rapport de 1869, Append. XIII, p. 711.

fut fait de toutes les sommes dont il fut doté au cours de son existence de 70 ans (1718-1787). L'ensemble de ces ressources s'éleva à £ 216.004.671, dont £ 98.768.623 furent employées pour payer les intérêts de la dette; £ 93.251.704 pour d'autres dépenses publiques; et £ 23.984.344 seulement furent appliquées à l'amortissement (1). Comme on le voit, le Trésor s'était emparé, pour ses besoins courants, des neuf dixièmes des recettes encaissées par ce premier *Sinking Fund.*

Le même reproche ne saurait être adressé au nouveau fonds d'amortissement institué par Pitt en 1786, car les sommes considérables dont il fut doté, et dont il disposa librement, furent intégralement et scrupuleusement consacrées à des rachats de la dette publique. Mais les résultats de ces amortissements, poursuivis sans interruption pendant toute une période d'années, n'en furent pas moins désastreux pour le Trésor anglais. En effet, ce que l'on remboursait d'une main, on devait l'emprunter de l'autre main à des conditions onéreuses pour les finances nationales. Les chiffres que nous allons citer tout à l'heure suffiront à démontrer les erreurs et les inconvénients du plan inspiré par le Dr Price, et que Pitt adopta. Séduit par le mirage de la puissance de l'intérêt composé, il ne s'aperçut pas des illusions et des dangers d'un système qui devait fonctionner d'une façon continue et permanente, et qui obligeait à amortir dans les circonstances les plus défavorables, même en temps de guerre ou de crise financière (2).

La nouvelle caisse d'amortissement fut autonome

(1) *Ibid.*, Append. VI, pp. 282-283.

(2) Le Dr Price avait dit que « suspendre le fonds d'amortissement pendant la guerre, bien que les dépenses pourraient excéder considérablement le revenu, serait la plus grande folie imaginable ». (V. *Appeal to the Public on the subject of the National Debt*, éd. de 1774, p. 17.)

et gérée, non plus par la Trésorerie, mais par des commissaires spéciaux (*Commissioners for the Reduction of the National Debt*). Elle reçut à l'origine une dotation annuelle de 1 million de livres sterling prélevée sur le fonds consolidé qui venait d'être établi (v. p. 42). En 1792, il lui fut attribué une subvention extraordinaire de £ 400.000, et l'année suivante sa dotation annuelle fut portée à £ 1.200.000. Elle jouissait encore du revenu des annuités à terme ou à vie arrivées à expiration, ou qui devenaient périmées, et dont le service fut continué à son profit jusqu'en 1802. Enfin, en 1792, on décida que pour tout emprunt qui serait contracté à l'avenir le Trésor verserait au *Sinking Fund* une annuité égale à 1 p. 100 du capital nominal créé, de façon à en assurer l'amortissement dans un délai que l'on pensait ne pas devoir excéder quarante-cinq ans.

Toutes ces ressources devaient être employées, dans les trois mois qui suivaient leur encaissement, au rachat des dettes publiques. Mais les rentes rachetées n'étaient pas annulées, et les intérêts de ces rentes devaient s'ajouter aux autres fonds à la disposition des commissaires jusqu'à ce que le revenu annuel de la caisse d'amortissement atteignît 4 millions de livres. Cette dernière restriction fut abolie en 1802, et de 1802 à 1813 la caisse perçut sans limitation la totalité des intérêts produits par les titres qu'elle avait rachetés. Ces intérêts s'élevèrent pour cette dernière année à £ 6.740.000. A cette date, une loi proposée par le Chancelier de l'Échiquier Vansittart prescrivit l'annulation de rentes détenues par le *Sinking Fund* pour un capital de 238.231.248 *l.* 5 *s.* 4 *d.* (1). Dans les années suivantes, d'autres montants importants de la dette

(1) Cette somme représentait le montant de la dette perpétuelle à la date du 5 janvier 1786.

rachetée furent encore annulés définitivement en vertu de divers actes du Parlement.

Sans entrer dans d'autres détails au sujet des changements ou des dérogations qui furent apportés de temps en temps dans le fonctionnement de la caisse d'amortissement, nous résumerons, d'après le *Blue Book* de 1869, les opérations de cette caisse, de 1786 à 1828, date de son abolition. Nous devons signaler toutefois que, dès 1819, l'attention de la Chambre des Communes ayant été appelée sur les fâcheux résultats du système en vigueur, elle vota le 4 juin de cette année la résolution suivante : « Que pour pourvoir à toutes les exigences des services publics, pour effectuer progressivement dans la dette nationale les réductions indispensables au maintien du crédit public, et pour offrir au pays la perspective d'un soulagement futur d'une partie de ses charges actuelles, il est absolument nécessaire que l'excédent net des revenus publics sur les dépenses atteigne au moins 5 millions de livres. »

Mais l'état des finances anglaises ne permettant pas de réaliser un pareil excédent, on continua à emprunter pour les besoins de la caisse d'amortissement qui n'interrompit pas ses rachats de rentes. Ce ne fut qu'en 1823 que des mesures furent prises pour appliquer la recommandation de 1819 : la dotation du *Sinking Fund* fut supprimée; toutes les rentes en sa possession furent annulées et cessèrent de porter intérêt; et, en remplacement, il lui fut attribué une annuité de £ 5.000.000 prélevée sur le fonds consolidé.

Enfin, après la publication en 1827 par Lord Grenville d'un *Essai sur l'amortissement* qui porta le dernier coup au système établi par Pitt, un Comité de la Chambre des Communes fut chargé en 1828 d'etudier et d'analyser toutes les opérations du *Sinking Fund*.

Nous allons exposer les résultats de cette enquête qui déterminèrent le Parlement à abolir le système fallacieux d'un amortissement fonctionnant au moyen d'emprunts, alors qu'il ne saurait y avoir d'amortissement effectif que quand il existe un excédent réel des recettes sur les dépenses.

Du 2 août 1786 au 5 juillet 1829, le *Sinking Fund* reçut une somme totale de £ 336.894.890 qui provenait des sources suivantes :

1° Versements trimestriels de l'Échiquier. . .	£	73.294.278
2° Annuités éteintes ou prescrites.		5.123.313
4° 1 % du capital des nouveaux emprunts. . . .		166.473.919
5° Legs, dons et autres recettes accidentelles. . .		70.371
6° Intérêts des rentes et annuités rachetées. . . .		91.933.009
Total.	£	336.894.890

En dehors d'un montant de £ 6.843.975 appliqué au remboursement de rentes viagères, et d'une petite dépense de £ 460 en Irlande, il fut employé une somme de £ 330.050.455 (8 milliards 250 millions de francs) à des rachats de dettes perpétuelles dont le capital était de £ 483.183.803, — soit un prix moyen de rachat de 68 *l.* 6 *s.* 2 *d.* pour £ 100 de capital nominal. L'intérêt annuel des rentes amorties s'élevait à £ 14.795.651, ce qui donne pour la somme totale payée un taux moyen de 4 1/2 p. 100 environ.

Et voici maintenant les commentaires dont l'auteur u document que nous suivons accompagne les chiffres rapportés ci-dessus :

« Durant toute la période qui s'écoule du 5 janvier 1793 — quand éclata la guerre avec la France — jusqu'en 1829, il n'y eut qu'une seule année (1817) pendant laquelle on n'emprunta pas, pour doter le fonds d'amortissement, au delà de ce qui était nécessaire pour les besoins de la guerre. Si l'on exclut la période

du 5 août 1786 au 5 janvier 1793, durant laquelle £ 8.147.631 furent employées à racheter du 3 p. 100 pour un capital nominal de £ 10.241.100 portant un intérêt de £ 307.263 par an, il reste une somme de £ 321.902.824 qui fut appliquée de 1793 à 1829 (1) au rachat d'un capital de £ 472.942.703 produisant un intérêt annuel de £ 14.488.388, soit 4 1/2 p. 100 sur la somme consacrée à ces rachats. Pendant la même période, on emprunta une somme totale de £ 702.163.075 pour laquelle fut créée une dette perpétuelle d'un capital nominal de £ 1.052.536 700 dont l'intérêt annuel s'élevait à £ 35.301.392, soit un taux moyen de 5 *l.* 0 *s.* 6 *d.* par £ 100. Le résultat effectif de toutes ces opérations fut donc que l'on emprunta à 5 *l.* 0 *s.* 6 *d.* par £ 100 une somme totale de £ 330.050.455 pour rembourser une dette portant intérêt à 4 1/2 p. 100. La différence entre ces deux taux est de 10 *s.* 6 *d.* par £ 100, soit pour un capital total de £ 330.050.455 une somme de £ 1.627.765 par an qui peut être considérée comme une augmentation des charges annuelles de notre dette perpétuelle, et représente la perte réelle résultant pour la nation d'un système trompeur d'amortissement. Et cela sans tenir aucun compte des frais de gestion de la caisse d'amortissement, ni de l'augmentation du capital de la dette qui fut la conséquence de la pratique d'emprunter à des conditions moins favorables des sommes beaucoup plus élevées que celles qui étaient nécessaires pour faire face aux dépenses effectives (2). »

Les politiques et les financiers, qui, depuis quarante ans, avec une confiance inébranlable dans les théories

(1) La somme totale employée de 1786 à 1829 fut de £ 330.050.455; du 5 août 1786 au 5 janvier 1793 on avait racheté £ 10.241.100 du stock 3 p. 100 pour une somme de £ 8.147.631.

(2) Rapport de 1869, Append. XIII, p. 718.

du Dr Price, avaient poursuivi l'application du plan tracé par lui, durent enfin reconnaître la folie d'un système qui produisait de tels résultats. Pourtant, dès 1813, Hamilton en avait dénoncé les erreurs et avait démontré, par une analyse et des exemples détaillés, que le fonds d'amortissement n'avait contribué en rien à la réduction de la dette, et qu'il avait, au contraire, déterminé une augmentation considérable des charges publiques. Et le premier, il avait énoncé, dans les termes suivants, le principe fondamental sur lequel doit reposer tout système d'amortissement rationnel : « L'excédent du revenu sur la dépense est le seul fonds réel d'amortissement par lequel la dette publique peut être remboursée. L'accroissement des recettes ou la diminution des charges sont les seuls moyens pour augmenter ce fonds et pour rendre ses opérations plus efficaces; et tous les systèmes pour rembourser la dette nationale au moyen de fonds d'amortissement fonctionnant par l'accumulation des intérêts composés, ou de toute autre manière, sont illusoires, s'ils ne reposent pas sur ce principe (1). »

Le Parlement, éclairé par le rapport de son Comité de finances déposé le 10 juillet 1828, prit immédiatement les mesures nécessaires pour liquider toutes les opérations du *Sinking Fund* de 1786; et, par une loi votée le 8 juillet 1829 (2), il établit les bases du nouveau système d'après lequel il serait procédé à l'avenir à l'amortissement de la dette nationale. Les principales dispositions de cette loi étant restées pour la plupart en vigueur jusqu'à nos jours, nous croyons utile de les reproduire ici :

Dans les trente jours qui suivent l'expiration de

(1) *Inquiry on the Rise and Progress of the National Debt*, éd. de 1813, p. 44.

(2) 10 Geo. IV, c. 27.

chaque trimestre, la Trésorerie doit établir un état des recettes et des dépenses réelles effectuées dans les douze mois qui viennent de s'écouler, et un quart de l'excédent des recettes de ces douze mois doit être payé par le fonds consolidé aux commissaires pour la réduction de la dette nationale, afin d'être employé par eux dans le trimestre courant à la réduction de la dette. Le montant de cet excédent annuel, dûment certifié par la Trésorerie, doit être publié dans la *Gazette de Londres*. Tous les titres de rentes consolidées et toutes les annuités terminables entre les mains des commissaires à la date du 5 juillet 1829 (à l'exception de ceux provenant de dons ou legs) durent être annulés et cesser de porter intérêt; il en devait être de même, à partir de leur transfert, pour toutes les autres rentes ou pour les annuités qui seraient à l'avenir rachetées par eux. Les commissaires furent autorisés à appliquer désormais les fonds destinés à l'amortissement, non seulement à l'achat de rentes consolidées ou d'annuités à terme, mais encore au rachat de bills de l'Échiquier ou d'autres engagements temporaires du Trésor. Les bills de l'Échiquier ainsi rachetés devaient, dans les sept jours suivant l'expiration de chaque trimestre, être remis aux Payeurs des *Exchequer Bills* pour être dûment annulés.

En dehors des opérations des deux caisses d'amortissement dont nous venons de faire l'historique, d'autres procédés ont été employés à diverses époques pour réduire le capital de la dette perpétuelle. Nous rappellerons seulement deux mesures dont l'application se continue encore de nos jours, et que nous avons eu déjà l'occasion d'expliquer dans des chapitres précédents (1). La première de ces mesures est la faculté

(1) V. chap. III et chap. IV. pp. 224 et 230.

donnée en 1798 aux assujettis de se racheter de l'impôt annuel de la *Land-tax* qui venait d'être rendu permanent; l'exercice de ce droit de rachat avait permis, à la date du 5 janvier 1832, d'annuler des rentes consolidées pour un capital de £ 26.480.383 portant un intérêt de £ 794.411, et il restait alors, entre les mains des commissaires, des titres destinés à être annulés ultérieurement pour un capital de £ 361.582. L'autre mesure, qui devait devenir plus tard le moyen d'amortir le plus énergique, fut la conversion, également facultative, des titres de rentes consolidées en annuités viagères ou à terme.

En terminant ce chapitre de la dette nationale, nous croyons devoir mentionner encore un expédient employé en 1822 pour réduire la lourde charge qu'imposait annuellement à l'État le service des demi-soldes et des pensions attribuées après la guerre à un grand nombre d'officiers, de marins, de soldats et de fonctionnaires licenciés. Ces paiements s'élevaient alors à tout près de 5 millions de livres par an; mais cette dette viagère devait décroître graduellement au fur et à mesure de la mort des retraités. On calcula que, d'après la durée ordinaire de la vie humaine, la valeur actuelle de toutes ces pensions viagères était égale à celle d'une annuité fixe de £ 2.800.000 pendant quarante-cinq ans; et le Parlement, en votant cette annuité, autorisa la Trésorerie à en aliéner successivement telles portions qui seraient nécessaires pour assurer chaque année le paiement des pensions non éteintes. De fait, on grevait l'avenir pour décharger le présent; on convertissait une dette viagère devant décroître chaque année en une annuité fixe pendant une période plus étendue que celle de la durée moyenne des vies des pensionnés. C'était en

réalité un emprunt déguisé : la création de cette annuité de £ 2.800.000, en remplacement d'une charge actuelle de £ 4.900.000, devant procurer au Trésor pendant les premières années une économie annuelle de 2 millions de livres environ.

Cette tentative, qui souleva beaucoup d'objections, ne fut pas poursuivie au delà de l'année 1828. Pendant cette période de six années, la Banque d'Angleterre avança, par paiements à peu près égaux, une somme de £ 13.089.419 qui représentait le prix d'achat d'une annuité totale de £ 585.740 à lui servir jusqu'en 1867.

On a fait ressortir avec raison combien un pareil procédé était contradictoire à la politique financière adoptée depuis un certain nombre d'années, politique qui consistait à convertir en annuités viagères certaines parties de la dette perpétuelle. Cette dernière politique avait pour résultat d'augmenter les charges actuelles en vue de dégrever l'avenir, tandis que le but de l'expédient décrit plus haut était de décharger le présent aux dépens des générations futures.

Comme le dit Porter, « dans des circonstances difficiles, l'une ou l'autre de ces mesures peut être sage ou prudente, mais il est tout à fait impossible que toutes les deux puissent être sages et prudentes dans le même temps, et par conséquent dans les mêmes circonstances. Des deux procédés, celui-là est le plus généreux qui soumet ceux par qui il est adopté à une charge additionnelle en vue d'alléger le fardeau pour leurs successeurs, et, en somme, ce ne serait qu'un acte de justice, de la part de ceux qui ont contracté la dette, d'adopter tous les moyens en leur pouvoir pour son extinction (1). »

(1) *The Progress of the Nation.* Londres, 1838, p. 297.

CHAPITRE V

LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

I. L'agriculture et le commerce. — II. La révolution industrielle. — III. Le crédit et la monnaie. — IV. Richesse et paupérisme.

I. — L'agriculture et le commerce.

Les progrès de l'agriculture furent considérables pendant le XVIII[e] siècle et se manifestèrent autant par l'amélioration des méthodes de culture que par la grande extension donnée à la production des céréales. Les récoltes de racines (navets, pommes de terre, carottes, choux, etc.), la création de prairies artificielles, l'introduction du sainfoin, du trèfle et des autres plantes fourragères, permirent de supprimer partiellement l'antique système des jachères et d'adopter un assolement plus rationnel en allongeant la période de rotation des cultures. L'élevage et l'amélioration des diverses races du bétail en reçurent une vive impulsion. Tous les récits des voyageurs qui ont parcouru l'Angleterre à cette époque attestent le développement donné à l'industrie agricole. Dès 1724, Daniel De Foë, le célèbre auteur de *Robinson Crusoé*, signale la grande prospérité de l'agriculture (1); et plus

(1) V. *Tour through the whole Island of Great Britain*, 1724.

tard, dans le dernier quart du siècle, les constatations faites par Arthur Young, au cours des enquêtes minutieuses effectuées par lui dans toutes les parties de l'Angleterre, remplissent de joie et d'enthousiasme cet observateur sagace, si compétent et si éclairé (1).

De nombreux facteurs concoururent à produire cette prospérité

En premier lieu, il y eut la faveur, l'intérêt subit qui se manifesta pour les occupations rurales considérées « comme un plaisir ou une affaire ». Ce devint bientôt le *reigning taste*, une mode, un engouement. « Il y avait à peine un grand seigneur ou un gentilhomme campagnard qui ne se consacrât à la culture des terres, non comme simple exploitant d'une ferme réservée par lui et conduite par un régisseur, mais comme un surveillant de l'ensemble de ses propriétés et comme un expérimentateur en agriculture. Les écrivains du temps notent que ces *country gentlemen* discutaient sur la terre et ses qualités, sur les avantages de certaines cultures, sur le bénéfice de remplacer la jachère par des navets, sur l'emploi des machines agricoles, sur les races de bétail, de moutons et de porcs, avec le même intérêt que leurs pères et leurs grands-pères avaient l'habitude de témoigner seulement pour leur écurie ou pour leur chenil... L'engouement était universel. Des citoyens, qui étaient occupés par leurs affaires à Londres cinq jours dans la semaine, devenaient fermiers pendant les deux autres; des hommes qui avaient été élevés pour d'autres métiers les désertaient pour une occupation qui apparaissait aisée et indépendante.

(1) Les écrits de l'infatigable agronome sont innombrables. Outre ses « Tours » dans les différents comtés, parus de 1768 à 1771, il a publié, pendant plus de quarante ans, les résultats de ses observations et de son expérience dans une foule de *tracts* ou d'articles qui pour la plupart ont été insérés dans les *Annals of Agriculture*.

C'était une industrie accessoire pour ceux qui exerçaient d'autres professions; médecins, hommes de loi, clergymen, soldats, marins et marchands, étaient fermiers également (1). »

Au premier rang de ces pionniers d'une agriculture améliorée et progressive, on trouve tous les grands propriétaires fonciers, et les membres les plus éminents de la noblesse du temps qui, pour des raisons de politique ou par jalousie contre la nouvelle aristocratie des marchands enrichis, s'étaient retirés dans leurs terres où ils s'adonnaient entièrement à l'administration et à l'exploitation de leurs domaines. Des capitaux considérables furent employés à des améliorations de tout genre, temporaires ou permanentes. Et Arthur Young est plein d'enthousiasme et d'admiration pour les efforts faits de tous côtés en vue de créer des fermes d'expérience, de perfectionner l'outillage et les instruments, d'étendre et d'augmenter la productivité du sol, d'accroître le bétail. « On a fait, écrit-il en 1771, plus d'expériences, plus de découvertes, et on a déployé plus de bon sens général dans ces dix dernières années que dans les cent ans qui les ont précédées. »

Le grand nombre des « enclosures » faites pendant cette période témoigne de l'extension donnée à la culture du sol. Plus de trois millions d'acres (1.200.000 hectares) de terrains vagues ou incultes furent enclos de haies ou de fossés, et transformés en terres à blé ou en prairies artificielles. Ces enclosures qui, par les évictions qu'elles entraînaient, avaient soulevé tant d'indignation au XVI[e] siècle (2), alors qu'elles étaient destinées à former d'immenses champs de parcours pour les moutons, contribuèrent efficacement à l'avance-

(1) THOROLD ROGERS, *Work and Wages*, p. 470.
(2) V. livre I[er], chap. IV, pp. 294 et 296.

ment et aux progrès de l'agriculture. Elles n'étaient pas cependant sans présenter de graves désavantages au point de vue social, et rendirent plus difficile la condition du petit fermier et du pauvre *cottager*. Il y avait encore en 1692 un quart — peut-être même un tiers — du territoire qui était cultivé en commun par les habitants des paroisses; c'était ce que l'on appelait le *common field*, où les droits de chacun étaient déterminés par la coutume. Une procédure longue et coûteuse était nécessaire pour diviser et approprier ces communaux, car il fallait tenir compte de droits ou d'intérêts, consacrés, à défaut de titres, par un long usage; pour chaque « enclosure » il fallait obtenir l'autorisation parlementaire. Le mouvement ne fut pas très rapide au début, mais il s'accentua bientôt, comme le montrent les chiffres suivants : sous la reine Anne on ne trouve que 3 *private bills* pour enclosures; il y en eut 16 sous Georges Ier; 734, de 1760 à 1775; 805, de 1776 à 1797; 856, de 1797 à 1810; et 771, de 1810 à 1820 (1). On vota encore, en 1801, un *general enclosure Act* qui abrégea les formalités requises pour l'appropriation de ces communaux.

On ne saurait nier les avantages économiques de ces mesures qui, en donnant au sol une plus grande productivité, permirent d'augmenter considérablement la quantité et le poids du bétail. Sinclair écrivait en 1795 : « La différence entre la taille actuelle du bétail et

(1) Nombre d'acres compris dans les bills d'enclosure :

Sous la reine Anne.	1.439
Sous Georges Ier.	17.660
Sous Georges II.	318.778
Sous Georges III (jusqu'en 1797).	2.804.197
Total.	3.142.074

Mac Culloch estime à 3.848.490 acres la superficie enclose de 1798 à 1832, et il affirme que ces enclosures ont quintuplé le produit des terres. (V. *Statistical Account of the British Empire*, 4e éd. (1854), I, p. 580.)

du mouton et celle des mêmes animaux au temps de la reine Anne, quand la moitié des bêtes du royaume vivait sur les communaux, est à peine croyable. En 1710, le bétail et les moutons vendus au marché de Smithfield avaient en moyenne les poids suivants : bœufs, 370 livres; veaux, 50 livres; moutons, 28 livres; agneaux, 18 livres. Maintenant on constate qu'ils pèsent : les bœufs, 800 livres; les veaux, 143 livres; les moutons, 80 livres; les agneaux, 50 livres. L'augmentation doit être principalement — sinon uniquement — attribuée aux améliorations effectuées pendant les soixante dernières années, et à l'alimentation de nos jeunes troupeaux que l'on nourrit dans des pâturages bien clos, au lieu de les faire paître sur des terres vagues ou sur les communaux (1). »

On cite parmi les promoteurs de ces améliorations un agriculteur de Leicester, M. Bakewell, qui s'attacha avec succès à l'amélioration des races de moutons. Pendant tout le moyen âge on avait élevé le mouton pour sa toison seule, et le bœuf comme un animal de trait. Ce fut Bakewell qui, considérant ces points comme secondaires, se mit en 1750 à étudier l'élevage du mouton et du bœuf sous le rapport de leur produit en viande.

Le mauvais état des routes du royaume constituait un grave obstacle aux progrès de l'agriculture. La rareté ou l'absence de voies de communication rendaient fort onéreux, et souvent impossible, le transport des fumiers, des semences, ainsi que celui du blé et des autres récoltes qui n'avaient d'autres débouchés que les marchés les plus voisins. Depuis le milieu du XVIe siècle, l'entretien des chemins avait été mis à la

(1) *Report from the select Committee appointed to take into Consideration the means of promoting the Cultivation and Improvement of the Waste, unenclosed and unproductive Lands of the Kingdom*, 1795.

charge des paroisses (1); mais les corvées n'étaient fournies que très négligemment, et au temps de la reine Anne la plupart des anciennes routes étaient devenues impraticables faute de réparations. On résolut de changer de système et d'obliger toute personne à contribuer à cet entretien en proportion de l'usage qu'elle en faisait ou des avantages qu'elle en retirait. A cet effet, des péages furent institués sur les principales routes qui furent connues dès lors sous le nom de routes à barrières (*turnpike roads*). Plus tard, en 1773, une autre loi fut votée qui permit de réaliser sur tous les chemins du royaume les mêmes améliorations qu'avaient obtenues les commissions chargées de l'entretien des routes à péages. C'est à peu près à la même époque que furent faits les premiers essais pour créer un réseau de navigation intérieure. Le canal entrepris en 1759 par le duc de Bridgewater, secondé par l'ingénieur Brindley, pour relier Worsley à Manchester, démontra l'utilité et les avantages de ce nouveau mode de communication par eau, et servit de modèle pour les nombreuses œuvres de même nature exécutées dans les années suivantes.

Nous trouvons dans un écrit de ce temps une excellente appréciation des bienfaits que procurèrent au commerce et à l'agriculture les améliorations apportées dans l'état des voies de communication intérieure. Après avoir décrit les difficultés qu'opposait au transport des marchandises le mauvais entretien des routes (le blé devait être transporté à dos de cheval), l'auteur attribue à ces difficultés la lenteur des progrès réalisés antérieurement par l'agriculture : « Découragé par les frais pour se procurer des engrais, et par les profits incertains qu'il réalisait dans des marchés aussi limités,

(1) 2 et 3 Philip and Mary, c. 8.

le fermier manquait d'énergie et d'habileté pour s'appliquer à la culture de ses terres. Pour cette raison, les entreprises agricoles étaient alors restreintes, calculées plutôt comme un moyen de subsistance pour des familles déterminées que comme une source de richesse publique... Le grand obstacle aux réformes qui ont été accomplies résidait dans un principe adopté par les propriétaires, et que l'expérience a prouvé depuis lors être aussi erroné qu'égoïste, à savoir qu'il serait dommageable pour leurs fermiers de rendre les marchés du voisinage plus accessibles aux fermiers éloignés, ce qui entraînerait une diminution dans la valeur de leurs terres. Il devrait être inscrit pour toujours à l'honneur du siècle actuel qu'il fut le premier qui montra assez d'esprit public pour renoncer à ce préjugé... C'est grâce au changement qui en a été la conséquence que nos voitures même voyagent avec une rapidité presque ailée entre chaque ville importante du royaume et la métropole. Par lui, comme par le projet encore plus utile d'augmenter la navigation intérieure, des facilités de communication seront probablement bientôt établies de tout point de l'île jusqu'à la mer... Le commerce ne sera plus entravé par les obstacles qui s'attachaient inévitablement à notre situation antérieure... Comme conséquence de tout ceci, la demande pour les produits des terres a augmenté, les terres elles-mêmes voient s'accroître tout à la fois leur revenu annuel et le nombre d'années pour lequel elles sont vendues, et cette augmentation de valeur croît encore selon que leur situation est plus rapprochée des villes de commerce et selon que le nombre des habitants de ces villes s'élève par le développement du commerce... Il n'y eut jamais dans le système intérieur d'un pays de révolution plus étonnante que celle qui a été accomplie en Angleterre dans l'espace de quelques années. Le trans-

port des grains, des charbons, des marchandises, etc., est en général effectué avec un peu plus de la moitié des chevaux nécessaires autrefois. Les voyages d'affaires se font avec une rapidité plus que double. Les améliorations en agriculture marchent de pair avec celles du commerce. Chacun de nos produits est devenu plus précieux; et le pivot sur lequel tournent tous ces mouvements, c'est la réforme qui a été faite dans nos routes publiques (1). »

On pourra juger par les chiffres suivants du développement donné aux moyens de communication pendant les cinquante années qui suivirent :

En 1818, la longueur des routes pavées et des routes à péage s'élevait pour l'Angleterre et le pays de Galles à 19.725 milles, celle des autres chemins, tous en bon état d'entretien et d'une largeur moyenne de 30 pieds, à 95.104 : total 114.829 milles.

Un peu plus tard — vers la fin de la période que nous étudions en ce moment — l'étendue des voies de navigation intérieure était estimée à 4.000 milles, dont 2.200 milles pour les canaux et 1.800 milles pour les rivières rendues navigables.

Mais le stimulant le plus énergique et le plus efficace que reçut la production agricole lui fut donné par l'ensemble des mesures législatives prises à partir de 1670 pour favoriser les intérêts des propriétaires fonciers. Un bref résumé des fameuses *corn-laws*, qui ne furent abolies définitivement qu'en 1846, permettra d'apprécier l'étendue et les conséquences de la protection dont l'agriculture a joui pendant plus d'un siècle et demi.

C'est en 1670 que, pour la première fois, l'introduc-

(1) Homer, *An Inquiry into the means of Preserving the Public roads*, 1767.

tion des blés étrangers fut rendue à peu près impossible par un droit prohibitif de 16 *s.* 4 *d.* qui les frappait aussi longtemps que le prix des blés indigènes restait au-dessous de 53 *s.* 4 *d.* Une lourde taxe de 8 *s.* par quarter était levée, quand le prix s'élevait au-dessus de ce dernier chiffre, mais restait au-dessous de 80 *sh.* En même temps, l'exportation fut affranchie de tout droit de sortie (1) tant que les prix du marché intérieur ne dépasseraient pas 53 *s.* 4 *d.*

Ces mesures protectrices ne parurent pas suffisantes aux producteurs, et sur leurs réclamations une prime de 5 *s.* par quarter fut allouée en 1689 — l'année qui suivit la Révolution — pour tous les blés exportés quand le prix ne dépasserait pas 48 *s.*

Avec ce système de primes, qui subsista jusqu'en 1815 (2), la culture du blé prit une extension considérable et on doit lui attribuer les nombreuses enclosures qui furent effectuées à partir du règne de la reine Anne. L'Angleterre devint une contrée exportatrice de blé. De 14.699 quarters en 1697, l'exportation monta à 188.332 en 1706, et ne descendit pas au-dessous de 70.000 jusqu'en 1710. De 1710 à 1720, elle oscilla de 71.800 à 176.227; elle fut de 178.880 en 1722, de 245.865 en 1724, et de 204.413 en 1725. Ensuite, à l'exception de quelques années de mauvaises récoltes, elle varie de 200.000 à 400.000 quarters; en 1734 elle s'élève à 498.196; à 580.596 en 1738; à 629.049 en 1749; à 947.602 en 1750. En 1751, elle descend à 661.416.

A la suite du grand développement donné à la pro-

(1) Le blé, comme les autres marchandises, continua à être soumis au droit de douane ordinaire (5 p. 100 *ad valorem*); il en fut totalement dégrevé en 1699.

(2) Elles furent suspendues pendant les quatre années de famine de 1698, 1709, 1740 et 1757.

duction des céréales, les prix fléchirent sensiblement pendant cette période qui fut favorisée par une série presque ininterrompue de bonnes récoltes. Le prix du quarter paraît avoir été en moyenne de 40 *s.* après la Révolution. De 1695 à 1705, il fut de 43 *s.* environ; de 44 *s.* de 1705 à 1715 (1); de 35 *s.* de 1715 à 1735; de 32 *s.* et 33 *s.* pendant les deux décades suivantes. Cependant, malgré cette baisse des prix, les fermiers prospérèrent et les propriétaires et les bénéficiaires de dîmes virent leurs rentes s'élever considérablement. Il en résulta une augmentation proportionnelle dans la valeur des terres qui se vendaient maintenant sur le pied de trente-trois fois et demie le revenu annuel. Arthur Young nous dit que l'acre était affermé en moyenne 10 shillings; c'était vingt fois plus qu'à la fin du moyen âge où le loyer de la terre ne dépassait guère 6 *d.* l'acre.

Après 1765 l'exportation cessa. La consommation indigène s'était beaucoup développée avec l'accroissement rapide de la population. L'inclémence presque constante des saisons rendait souvent la production déficitaire, et l'on dut désormais avoir recours assez fréquemment à des importations de céréales étrangères. Cette irrégularité des saisons (2) amenait des fluctuations violentes et subites dans les prix qui variaient considérablement selon que l'apparence des récoltes était bonne ou mauvaise. En vue de rendre quelque stabilité aux prix et de remédier aux plaintes élevées de toutes parts — tant par les consommateurs que par les producteurs — on vota en 1773 une loi qui abaissait

(1) Pendant les années de famine de 1709 et 1710, il atteignit 62 *sh.*

(2) De 1765 à 1774 les saisons furent toutes mauvaises, et après 1775 elles furent très irrégulières. Ainsi, en 1779, la récolte fut exceptionnellement abondante, tandis que 1782 fut une année de disette suivie par deux autres dans lesquelles la récolte resta au-dessous de la moyenne.

de 80 *s.* à 48 *s.* le prix auquel le blé pourrait être importé au droit minime de 6 *d.*; la prime pour l'exportation devait en outre cesser quand le prix dépasserait 44 *s.* Cette loi fut abrogée en 1791, et l'on éleva à 54 *s.* le prix auquel les blés étrangers pourraient être admis au droit nominal de 6 *d.*; leur importation était de nouveau empêchée par un droit prohibitif quand le prix descendrait à 50 *s.* ou au-dessous. En même temps, la limite pour l'exportation avec prime fut relevée de 44 *s.* à 46 *s.*

Dès 1782 avait commencé pour les propriétaires fonciers une ère de prospérité presque inouïe. Le prix des fermages alla progressant continuellement, par suite de la concurrence ardente des fermiers séduits par les profits que procuraient les hauts prix des produits agricoles pendant les années de disette, si fréquentes jusqu'en 1820. On se mit à ensemencer les terres les plus pauvres, et toutes les propriétés foncières devinrent l'objet d'une spéculation très active.

Les mauvaises récoltes de 1794 et 1795 firent monter le blé à 104 *s.*, et il resta aux environs de ce prix pendant toute une année. 1799 et 1800 furent encore deux années de disette. Les importations de grains étrangers atteignirent en 1801 des chiffres que l'on n'avait pas encore enregistrés : 1.424.766 quarters de froment, 113.966 quarters d'orge, et 583.043 quarters d'avoine. Sous l'influence de ces importations et de l'imminence d'une paix prochaine avec la France (1), les cours baissèrent rapidement : le prix de 129 *s.* 8 *d.* coté le 30 juin descendit à 75 *s.* 6 *d.* à la fin de l'année. Les prix continuèrent encore à décliner dans les deux années suivantes : le cours moyen du froment fut de 57 *s.* 1 *d.* à la fin de 1802, et de 49 *s.* 6 *d.* en mars

(1) La paix d'Amiens fut signée le 1er octobre 1801.

1804 (1). Effrayés, les agriculteurs élevèrent des cris de détresse et réclamèrent du Parlement, où leur influence était prépondérante, de nouvelles mesures de protection. L'échelle des droits frappant les blés étrangers fut en conséquence relevée considérablement. Le prix auquel leur importation pouvait se faire à un droit purement nominal fut porté de 54 *s.* à 66 *s.*, et celui auquel toute importation était rendue impossible fut fixé à 63 *s.* au lieu de 50 *s.* La prime à l'exportation fut allouée quand le prix du marché indigène atteindrait 50 shillings.

La période qui suivit fut, jusqu'à la fin de la guerre, un âge d'or pour les propriétaires et les gros décimateurs, dont les revenus crûrent dans des proportions énormes. Le prix du blé alla augmentant chaque année jusqu'à ce qu'il atteignit 155 *s.* en 1812 (2). « En 1815

(1) Si l'on voulait comparer ces cours avec ceux cotés un siècle auparavant, il faudrait tenir compte de la dépréciation dans la valeur de l'argent, laquelle avait produit une hausse générale des prix. Selon Sir George Shuckbury (V. *Table of the Appreciation of Money* dans les *Transactions of the Royal Society*, 1798, p. 176), la puissance d'achat de la monnaie aurait diminué de plus de moitié depuis la Révolution. Arthur Young, qui fit de cette table en 1812 une révision très minutieuse, est arrivé, en ce qui concerne le blé, à des conclusions à peu près identiques. Utilisant une méthode devenue très familière aujourd'hui, celle des *Index numbers*, il représente par le chiffre 20 le prix en 1810 d'une certaine quantité de froment, et trouve que le prix de la même quantité, en monnaie de même poids et de même titre, était représentée par le nombre 9 1/4 pendant les périodes 1600-1699 et 1700-1799. La hausse avait donc été de 133 p. 100. Les nombres qu'il donne pour diverses périodes du XVIII[e] siècle sont les suivants : 7 3/4 pour 1701-1766 ; 11 pour 1767-1789 ; 13 pour 1790-1803. (V. *An Inquiry into the Value of Money*, 1812.)

(2) Voici les cours moyens officiels pour les dix années 1806-1815 :

En 1806. . . .	79 *s.* 1 *d.*	En 1811. . . .	95 *s.* 3 *d.*
1807. . . .	75 *s.* 4 *d.*	1812. . . .	126 *s.* 6 *d.*
1808. . . .	81 *s.* 4 *d.*	1813. . . .	109 *s.* 9 *d.*
1809. . . .	97 *s.* 4 *d.*	1814. . . .	74 *s.* 4 *d.*
1810. . . .	106 *s.* 5 *d.*	1815. . . .	65 *s.* 7 *d.*

Ces cours expriment des prix payés non en or mais en billets de la Banque d'Angleterre qui avaient cours forcé depuis 1797. Il faut donc

la perspective de la paix et l'importation dans les ports anglais des céréales d'Amérique et des pays de la Baltique ouvrirent soudainement les yeux aux propriétaires terriens sur l'instabilité de leur prospérité. Une baisse des prix aurait mis beaucoup d'entre eux dans de graves difficultés; leurs revenus avaient crû naturellement pendant la guerre d'nue façon anormale. Depuis le début des hostilités, les fermages avaient augmenté de 70 p. 100, et peu de ces propriétaires s'étaient rendu compte que leurs gains étaient simplement temporaires. Ils avaient grevé leurs terres de douaires, ou les avaient hypothéquées pour réaliser des améliorations, réelles ou imaginaires. Aussi, lorsqu'ils commencèrent à rencontrer des difficultés pour faire rentrer leurs rentes, il y eut parmi les propriétaires un sentiment général que s'il se produisait une baisse, soit des fermages, soit des prix, ils seraient incapables de faire face aux obligations qu'ils avaient contractées. Il était nécessaire de maintenir d'une façon quelconque les prix exagérés de la période de guerre pour sauver de la ruine la classe des propriétaires fonciers. C'était à leur esprit d'entreprise, et en quelque mesure à leurs capitaux, que l'on devait toute la série des progrès si rapidement réalisés; et il semblait que tout le système sur lequel reposait l'agriculture du pays s'en irait en pièces s'ils faisaient banqueroute, pendant que les finances du royaume seraient complètement désorganisées. En tout cas, ils pouvaient prétendre équitablement aux plus grands ménagements en raison de l'incidence des impôts nationaux et locaux. Ce fut d'après ces considérations que fut voté ,

tenir compte de la dépréciation que subissaient ces billets. La prime de l'or paraît avoir été en moyenne de 3 p. 100 jusqu'en 1808; mais à la suite des grosses émissions de billets faites pendant les dernières années de la guerre elle s'éleva progressivement jusqu'à atteindre 25 p. 100 en 1815.

en 1815, une loi très rigoureuse qui prohibait l'importation des blés étrangers aussi longtemps que le prix du froment ne dépasserait pas 80 shillings (1). »

Et ce système de protection qui, pour le profit des propriétaires de terres et de dîmes, organisait la cherté du pain — dont souffraient cruellement tous les consommateurs, et en particulier ceux de la classe ouvrière, — fut strictement maintenu jusqu'en 1846 (2).

L'expansion du commerce ne fut pas moins remarquable que celle de l'agriculture. Le cadre de cet ouvrage nous interdit d'insérer ici les statistiques détaillées qui montrent toute l'ampleur de ce mouvement. Mais, pour que l'on ait une vue d'ensemble des progrès de l'activité commerciale pendant le XVIIIe s. et la première partie du XIXe, nous allons donner un certain nombre de chiffres qui indiqueront et marqueront les diverses phases de ce mouvement.

Voici d'abord un tableau des importations et des exportations à diverses dates de 1688 à 1800 :

Années.	Importations.	Exportations.	Total.
	£	£	£
1688.	7.120.000	4.310.000	11.430.000
1720.	6.090.083	6.910.899	13.000.982
1730	7.780.019	8.548.982	16.329.001
1740.	6.763.778	8.197.788	14.961.566
1750.	7.772.039	12.699.081	20.471.120
1760.	9.832.802	14.694.970	24.527.772
1783.	11.651.281	13.896.415	25.547.696
1796.	21.024.866	29.196.198	50.221.064
1798.	25.122.203	27.317.087	52.439 290
1800.	28.257.781	34.381.617	62.639.398

(1) CUNNINGHAM, *Growth of English Industry*, II, p. 728.

(2) La législation sur les blés subit encore cependant quelques modifications (notamment en 1822), en vue d'atténuer la rigueur de la prohibition absolue. Une loi de 1828 institua l'échelle mobile dont l'effet fut de maintenir les blés en Angleterre à un prix double de celui pratiqué sur les autres marchés du continent.

Les progrès du commerce extérieur devaient avoir comme corollaire un développement correspondant de la navigation maritime. Nous donnons seulement le tonnage enregistré à la sortie des ports :

ANNÉES	TONNAGE DES NAVIRES anglais.	étrangers.	Total.
	tonnes.	tonnes.	tonnes.
1688	190.533	95.267	285.800
1726-1728 (1). .	432.832	23.651	456.483
1736-1738 (1). .	476.941	26.627	503.568
1739-1740 (1). .	384.191	87.260	471.451
1749-1751 (1). .	609.798	51.386	661.184
1755-1757 (1). .	451.254	73.45	524.710
1760	471.241	102.737	573.978
1774	798.240	65.273	863.512
1782	552.851	208.511	761.362
1785	951.855	103.398	1.055.253
1792	1.396.003	169.151	1.565.154
1793	1.101.326	180.121	1.281.447
1796	1.108.258	454.847	1.563.105
1800	1.269.329	654.713	1.924.042

Avant de fournir les mêmes renseignements pour la période de 1801 à 1832, nous devons faire remarquer que les chiffres précédents, de même que ceux que nous allons reproduire, ne représentent pas la valeur *réelle* des importations et des exportations. Ils ont été calculés d'après des estimations faites en 1694 et qui n'ont pas été modifiées depuis. Ils ne tiennent pas compte des fluctuations, souvent considérables, qui se sont produites depuis lors dans les prix des diverses marchandises. Cette méthode d'évaluation, adoptée pour les comptes officiels, a paru avoir l'avantage d'offrir une mesure plus exacte des quantités comparatives de marchandises ayant fait l'objet des transactions annuelles avec l'étranger et les colonies. On ne saurait tirer aucune conclusion positive concernant la balance

(1) Moyenne annuelle.

de commerce de l'Angleterre pour une année déterminée en rapprochant simplement les valeurs *officielles* des importations et des exportations, car elles diffèrent fréquemment des valeurs *réelles* dans des proportions considérables.

Commerce extérieur (1801-1832).

Années.	Importations.	Exportations.	Total.
	£	£	£
1801.......	31.786.262	35.264.650	67.050.912
1805.......	28.561.270	31.064.492	59.625.762
1810.......	39.301.612	43.568.757	82.870.369
1815.......	32.987.376	58.624.550	91.611.946
1820.......	32.438.650	48.951.537	81.390.187
1825.......	44.208.807	56.320.182	100.528.989
1830.......	46.245.241	69.691.303	115.936.544
1832.......	44.586.741	76.071.571	120.658.312

Mouvement maritime (1).

	TONNAGE DES NAVIRES		
	anglais.	étrangers.	Total.
1805.......	971.496	605.821	1.577.317
1810.......	860.632	1.138.527	1.999.159
1815.......	1.398.688	751.377	2.150.065
1820.......	1.549.508	433.328	1.982.836
1825.......	1.793.994	905.520	2.699.514
1830.......	2.102.147	758.368	2.860.515
1832.......	2.229.269	651.223	2.880.492
1833.......	2.244.274	758.601	3.002.875

Nous ne ferons que peu de commentaires sur ces chiffres qui attestent suffisamment toute l'ampleur du développement commercial de l'Angleterre. En un siècle, de 1732 à 1832, l'importance des échanges avec l'étranger passa de 16 millions à 120 millions de livres. Mais l'évaluation en argent des produits faisant l'objet de ces échanges n'est peut-être pas le meilleur procédé

(1) La navigation au cabotage et avec l'Irlande n'est pas comprise dans les chiffres de ce tableau qui donne seulement le tonnage enregistré à la sortie.

pour juger des progrès de l'activité commerciale. Le tonnage des navires employés à leur transport semble offrir une mesure de comparaison plus exacte. Les chiffres que nous avons donnés plus haut montrent que le mouvement maritime à la sortie a passé en cent ans de cinq cent mille à trois millions de tonnes. Et il peut être intéressant d'indiquer encore ici le nombre et le tonnage des navires portant pavillon anglais, c'est-à-dire immatriculés dans le Royaume-Uni ou dans ses colonies. En 1702 l'Angleterre ne possédait que 3.281 navires montés par 27.176 marins et d'un tonnage de 261.222 tonnes; en 1800 sa flotte commerciale comptait 17.885 navires portant 138.721 hommes avec un tonnage de 1.855.879 tonnes; enfin, en 1832, le tonnage de cette flotte monte à 2.618.068 tonnes pour 24.435 navires.

Des causes et des circonstances, si diverses et si multiples, qui ont contribué depuis la révolution de 1688 à accélérer ou à retarder l'expansion du commerce extérieur de l'Angleterre, nous ne saurions tenter ici une esquisse, même sommaire. Nous nous bornerons à la simple mention de quelques faits d'ordre général dont l'influence sur ce développement est manifeste et incontestable.

En premier lieu, il y eut celle de la population, — ce facteur si puissant et qu'il ne faut jamais oublier dans toutes les comparaisons que l'on institue à l'aide de statistiques concernant, soit la production ou la consommation, soit le revenu, les taxes ou le commerce d'un pays. Son accroissement, assez lent pendant la première moitié du XVIIIe siècle, s'accentua à partir de 1760 : le nombre des habitants de l'Angleterre et du pays de Galles doubla dans les soixante-dix années qui suivirent. Voici les chiffres : en 1700, 5.475.000 habitants; en 1760, 6.736.000; en 1831, 13.896.707.

Nous signalerons ensuite le rôle important de la Banque d'Angleterre, dont l'action si féconde fut secondée et multipliée par les nombreuses banques particulières qui se créèrent dans les provinces (on en comptait plus de 400 en 1792, indépendamment de celles d'Écosse dont l'organisation et le développement furent si remarquables). En dispensant le crédit à tous les commerçants et industriels, dont elles facilitaient les opérations par des avances et des services de tout genre, elles contribuèrent puissamment à la formation et à l'augmentation de la richesse générale. Mentionnons aussi la fondation en 1720 de deux sociétés par actions, la *London Assurance Corporation* et la *Royal Exchange Assurance Corporation* (elles existent encore aujourd'hui), qui révolutionnèrent tout le système des assurances maritimes pratiquées jusqu'alors par des assureurs particuliers d'une solvabilité très problématique.

Il y eut enfin la révolution industrielle — dont nous parlons en détail dans le paragraphe suivant — qui se produisit à la fin du XVIIIe siècle, et qui, par les inventions d'Arkwright et de Watt et la substitution du travail mécanique au travail manuel, vint ouvrir à l'Angleterre un champ immense d'activité en rendant tous les marchés du monde tributaires de ses manufactures. Quelques chiffres montreront le développement soudain et énorme que prit l'industrie textile en quelques années, à la suite de l'installation de métiers mécaniques :

Quantités de cotons importés pour être filés en Angleterre et en Écosse :

	Livres.		Livres.
En 1781.	3.198.778	En 1820.	144.818.100
1790.	31.447.605	1825.	228.065.291
1800.	56.010.732	1830.	259.856.000
1810.	132.488.935	1832.	277.260.490

Parmi les causes qui entravèrent ou suspendirent temporairement le mouvement d'expansion que nous essayons de retracer, il faut placer au premier rang les longues et fréquentes guerres dans lesquelles l'Angleterre fut engagée de 1688 à 1815; elles provoquaient toujours des réactions violentes en fermant à son commerce maritime des débouchés ou des marchés avantageux, et en obligeant celui-ci à rechercher de nouvelles directions. Le premier effet des hostilités était d'amener le remplacement d'un grand nombre de navires nationaux par des navires neutres, comme on a pu le voir par les chiffres que nous avons donnés plus haut. Ainsi le pavillon étranger qui, peu avant le début de la guerre de Sept ans (1756-1763), n'entrait que pour environ 7 1/2 p. 100 dans le tonnage des sorties, prenait 19 p. 100 de ce tonnage en 1760. Le même phénomène se reproduit pendant la guerre d'Amérique (1775-1783) : les navires étrangers représentent 7 1/2 p. 100 en 1774, et 27 p. 100 en 1782. En 1810, ils participent pour plus de 50 p. 100 dans le mouvement à la sortie.

Un autre obstacle au libre développement du commerce résidait dans la politique douanière, et aussi dans l'application rigoureuse des actes de navigation, — notamment à l'égard des colonies britanniques dont le trafic et les échanges étaient soumis à des restrictions ou à une réglementation minutieuse qui lésaient grandement leurs intérêts et leur prospérité. L'exemple du traité de commerce conclu avec la France en 1786 montre bien l'effet des tarifs et des prohibitions sur le volume ou l'importance des transactions internationales. Les relations commerciales entre les deux nations avaient toujours beaucoup souffert de l'état de guerre, et, pendant les périodes de paix, de la jalousie héréditaire et des animosités si vives qui existaient en Angleterre à l'endroit de notre pays. Le célèbre traité

Methuen — qui subsista jusqu'en 1836 et qui liait le Portugal politiquement et économiquement à la Grande-Bretagne — avait été conclu en 1703 en haine de la France et de ses produits. Il eut pour effet de faire abandonner l'usage des vins français qui furent remplacés par le porto, dont la supériorité devint dès lors en Angleterre un article de foi pour tout fidèle et loyal Anglais. Lors de la paix d'Utrecht, en 1713, il avait été stipulé que l'on rapporterait toutes les prohibitions qui empêchaient le libre commerce entre les deux contrées, que le tarif français de 1664 serait remis en vigueur, et que les sujets des deux pays jouiraient réciproquement des avantages de la nation la plus favorisée. Mais le bill présenté pour rendre effectif ce traité de commerce fut rejeté par le Parlement anglais. Aussi, pendant tout un siècle, la France figure-t-elle dans les statistiques du commerce extérieur au dernier rang des autres nations. En 1785, son commerce général avec l'Angleterre ne dépassait guère £ 800.000 (exportation : £ 211.791; importation, £ 604.713) (1).

Cette situation changea soudainement à la suite du traité de commerce et de navigation qui fut signé à Versailles le 26 septembre 1786, et dont les dispositions libérales — et sans précédent — devaient procurer aux deux parties, pendant sa courte durée, des avantages si brillants et si solides.

En 1792, l'année qui précéda la funeste guerre de 1793, les exportations atteignirent £ 1.228.165, et les produits français envoyés en Angleterre s'élevèrent au chiffre de £ 717.634. Les échanges entre les deux pays avaient plus que doublé en cinq années.

On sait comment les espérances que faisait naître

(1) Ce sont les valeurs *officielles* que donnent les tableaux anglais. Les chiffres accusés par les documents français diffèrent considérablement.

ce développement si rapide furent anéanties brusquement par la guerre, déclarée en 1793, qui devait sévir pendant vingt-trois années sur tout le continent.

Parmi les représailles auxquelles donna lieu cette lutte acharnée, nous rappellerons seulement deux mesures aussi dommageables au commerce des belligérants qu'à celui des neutres : le blocus continental, et les fameux *Orders in Council* lancés par le gouvernement anglais en réponse aux décrets de Berlin et de Milan. Le premier relâchement dans la politique protectionniste de l'Angleterre ne se produisit qu'en 1824 et 1825, quand Robinson et Huskisson amorcèrent la réforme du tarif, que Robert Peel devait accomplir si brillamment et si libéralement de 1842 à 1846.

II. — La révolution industrielle.

« La période qui s'ouvre avec les inventions mécaniques d'Arkwright a été le commencement d'une ère nouvelle dans l'histoire économique, non seulement de l'Angleterre, mais du monde entier. Elle a marqué une des grandes étapes dans le développement des forces humaines pour maîtriser la nature (1). » En effet, la révolution industrielle qui s'accomplit de 1770 à 1840 entraîna des modifications profondes et compliquées dans les conditions du vieil ordre social; les habitudes et l'organisation de la vie industrielle furent bouleversées, et l'aspect du pays fut lui-même changé. Notre dessein se borne à rappeler ici très brièvement certains détails historiques concernant l'origine de cette révolution, et à indiquer, à l'aide de quelques

(1) Cunningham, *Growth of English Industry*, II, p. 610.

statistiques, ses résultats économiques immédiats. Nous allons relater, dans leur ordre chronologique, les principales découvertes qui, en substituant aux forces humaines, au travail manuel de l'ouvrier, des machines mues par l'eau ou la vapeur, devaient transformer de fond en comble toutes les conditions dans lesquelles s'exerçaient les diverses industries, et principalement : l'exploitation des mines, la métallurgie avec ses branches annexes, — par-dessus tout, les industries textiles dont nous rapporterons tout à l'heure l'essor prodigieux, si rapide et si surprenant.

On a dit que, sans les abondants dépôts de houille que renferme le sol de l'Angleterre, les inventions de Watt et d'Arkwright n'auraient pas produit les magnifiques résultats dont s'enorgueillit l'industrie anglaise au début du XIXe siècle. Mais, d'autre part, l'exploitation des richesses minérales du pays serait restée toujours très limitée, et dans beaucoup de cas eût dû être abandonnée, sans l'invention de la machine à vapeur. Les seules mines de houille exploitées sur une échelle un peu large furent pendant longtemps celles du district de Newcastle, d'où le charbon pouvait être facilement exporté par mer à l'étranger, et surtout à Londres dont la consommation était considérable.

Cette exploitation reçut une vive impulsion, et de nouvelles mines furent ouvertes, lorsque vers le milieu du XVIIIe siècle on réussit à substituer la houille et le coke au charbon de bois pour la production de la fonte. Il semble bien que vers cette époque on employait déjà des pompes à feu (probablement la machine atmosphérique inventée en 1705 par Newcomen) pour épuiser l'eau ; mais la machine de Watt — pour laquelle il prit un premier brevet en 1769 et à laquelle il apporta de nombreux perfectionnements de 1769 à 1785 — devait seule permettre de surmonter les difficultés multiples

que présentent le travail des mines et l'extraction de leurs produits.

Parmi les autres progrès réalisés ultérieurement dans les procédés d'exploitation des mines, on doit mentionner la substitution, à partir de 1795, de piliers en bois aux larges masses de charbon que l'on avait l'habitude de laisser pour soutenir les voûtes des galeries. Jusqu'alors on n'enlevait en fait que 40 p. 100 du charbon exploitable : avec le nouveau procédé on arriva bientôt à extraire jusqu'à la dernière parcelle contenue dans une mine. En 1815, Sir Humphry Davy inventa la lampe de sûreté qui devait rendre tant de services et permettre l'exploitation de beaucoup de mines qui avaient dû être abandonnées.

La production, qui n'était que de 4.773.828 tonnes en 1750, atteignait 10.080.300 tonnes en 1795 (1). En 1829, les seules expéditions par mer s'élevaient à 6.224.125 tonnes; mais les besoins de la consommation intérieure, multipliés par l'établissement de nombreuses manufactures sur tous les points du pays, absorbaient une quantité énorme qu'il n'est pas possible d'évaluer. Une enquête faite en 1816 par les propriétaires des mines du Northumberland estimait à 10.808.046 tonnes le tonnage des charbons transportés à cette époque dans l'intérieur par les canaux et les railroads. En 1829, un ingénieur expérimenté, M. Taylor, évaluait la consommation de la Grande-Bretagne à 15.580.000 tonnes (2).

L'extraction de l'étain et du cuivre augmenta aussi dans des proportions considérables. La production annuelle des seules mines de Cornouailles passa en soixante ans (de 1771 à 1831) : pour l'étain, de 2.823 à

(1) *Report of the Commissioners appointed to inquire into the several matters relating to coal in the United Kingdom*, 1871.

(2) Cf. Mac Culloch, *Statistical Account*, 1854, I, p. 597.

4.093 tonnes; pour le cuivre, de 3.347 à 12.043 tonnes.

La fabrication de la fonte nous offre un exemple des progrès étonnants réalisés pendant cette période par l'application de découvertes ou de procédés nouveaux. L'Angleterre manquait de fer et devait importer de l'étranger la plus grande partie de ce qui était nécessaire à sa consommation. En 1740, elle ne produisait que 17.350 tonnes de fonte dans 59 forges qui n'utilisaient encore que du charbon de bois. L'épuisement des forêts du Sussex et du Kent, qui était un sujet de plaintes depuis un siècle, avait obligé la plupart des établissements métallurgiques du sud de l'Angleterre à émigrer en Shropshire et près de la forêt de Dean où le combustible pouvait être obtenu facilement. Un procédé pour fondre les minerais de fer avec du charbon de terre avait été trouvé dès 1619 par Lord Dudley, mais il ne put l'exploiter malgré le monopole qui lui avait été concédé, et il semble avoir été oublié jusqu'à l'époque où les Darbys le rénovèrent et en firent une application pratique. En 1735, Abraham Darby imagina de transformer le charbon en coke, et dès 1740 il paraît avoir employé le charbon à la place du bois dans ses forges de Colebrook Dale. A dater de 1760 l'emploi du nouveau combustible se généralise.

Les améliorations et les progrès réalisés dans la métallurgie du fer depuis cette époque furent continus, et nous ne pouvons indiquer ici que les plus remarquables. En 1766, invention du four à réverbère employé d'abord par les Cranages; en 1783 et 1784, Cort introduit les procédés du puddlage et du laminage par cylindres; en 1790, la machine à vapeur de Watt commence à être employée dans les hauts fourneaux qui, n'ayant plus besoin de force hydraulique pour actionner leurs machines soufflantes, pourront désormais s'établir partout où l'on trouve du charbon et des minerais

de fer. La dernière invention que nous voulons signaler fut celle de Neilson, de Glasgow, qui imagina en 1830 de chauffer l'air froid envoyé par les tuyères; par ce procédé on quadrupla la production d'un haut fourneau, tout en économisant une moitié du combustible employé précédemment.

Grâce à ces diverses inventions, la fabrication de la fonte va désormais avancer à pas de géant : son développement extraordinaire ira de pair avec celui de l'industrie cotonnière. En 1788 il y avait déjà 85 hauts fourneaux produisant 68.300 tonnes. En 1796, on en compte 121 avec une production de 125.079 tonnes; en 1806, leur nombre est de 169 produisant 258.206 tonnes; en 1825, de 362 pour 618.236 tonnes; et en 1830 il y en a 376 ayant produit 677.417 tonnes. On connaît les progrès réalisés depuis lors dans la métallurgie du fer dont la production en 1898 atteindra près de 9 millions de tonnes.

De l'admirable invention de Watt, dont les emplois devaient être innombrables, nous noterons seulement les premières applications qui en furent faites dans l'industrie manufacturière. Utilisée d'abord dans les mines et les hauts fourneaux sous sa forme primitive, encore très rudimentaire, ce n'est qu'en 1785 que la machine de Watt, après avoir reçu divers perfectionnements, fut installée pour la première fois dans une filature de coton construite à Papplewick dans le Nottinghamshire. Quatre ans plus tard on en trouve une autre à Manchester dans une usine semblable, et en 1800 cette ville en possédait déjà 32 d'une puissance totale de 430 chevaux. Il faut dire que, jusqu'à cette époque, seule la filature du coton employait des métiers mécaniques. Mais le métier à tisser, inventé dès 1787 par Cartwright, reçut en 1801 une première application pratique par l'érection à Pollockshaws,

près Glasgow, d'un tissage muni de 200 métiers mécaniques. En 1835, le nombre des manufactures de coton dans le Royaume-Uni était de 1304; et celui des métiers mécaniques employés au tissage du coton, de la laine, de la soie, etc., s'élevait à 109.626 (1).

Ce développement des industries textiles, dont nous parlerons tout à l'heure, n'eût pu prendre une telle ampleur sans l'aide de la machine à vapeur, qui servit en outre à moudre le blé, à débiter les bois, à frapper la monnaie, et à une foule d'autres usages, dans les nombreuses usines ou manufactures qui furent construites pendant les quarante premières années du XIXe siècle sur tous les points du royaume. En 1803, un remorqueur à vapeur, la *Charlotte Dundas*, fait un service sur le Forth et le canal de la Clyde. En 1807, des steamers assurent sur l'Hudson des communications régulières entre New-York et Albany. La grande navigation à vapeur ne commence toutefois réellement qu'en 1820 pour les relations entre Dublin et Holyhead; et ce n'est qu'en 1838 que fut tenté le premier voyage transatlantique, bien qu'un steamer, l'*Entreprise*, eût déjà fait dès 1827 la traversée de Calcutta. La traction à vapeur par locomotive date de 1823, quand Georges Stephenson fut autorisé à construire le railway de Stockton à Darlington. L'ouverture du chemin de fer de Liverpool à Manchester en 1830 vint montrer peu après tout ce que l'on pouvait attendre de cette nouvelle application de la vapeur.

Nous allons raconter maintenant la partie vraiment merveilleuse de l'histoire industrielle de l'Angleterre, — celle des inventions et découvertes qui, vers la fin du XVIIIe siècle, transformèrent de fond en comble les industries textiles. Nous dirons d'abord — et notre

(1) Cf. PORTER, *Progress of the Nation*, I, pp. 228 et 240.

esquisse sommaire ne pourra en donner qu'une idée très imparfaite — l'essor prodigieux, le développement foudroyant de la manufacture du coton. Les progrès étonnants que cette industrie particulière accomplit en peu d'années furent l'œuvre de quelques hommes, dont les noms méritent de rester éternellement inscrits dans les annales de l'humanité comme un exemple de ce que le génie mécanique peut inventer et réaliser.

En 1767, James Hargreaves invente le premier métier mécanique (*spinning-jenny*) qui, conduit à la main, permettait de filer avec la même facilité 8 fils au lieu d'un. Il fut plus tard porté à une telle perfection qu'une jeune fille put conduire seule de 80 à 120 broches. Mais cette machine ne produisait que les fils de *trame;* elle ne pouvait donner au coton ce degré de fermeté et de résistance que réclament les fils de *chaîne*. Cette lacune fut bientôt comblée. Deux ans plus tard, en 1769, Richard Arkwright prenait un brevet pour sa *Spinning-frame*, ce merveilleux métier qui produit un grand nombre de fils de la force et de la solidité exigées pour les *chaînes* de l'étoffe, et ne laisse à l'homme que le soin de l'alimenter de coton et de joindre les bouts de fils quand ils se rompent (1).

Il restait encore à combiner les principes de la *jenny* et de la *frame :* ce fut l'œuvre de Samuel Crompton qui, en 1775, inventa la *mule-jenny* produisant toutes sortes de fils, des plus bas aux plus gros numéros, — notamment des fils très fins qui permirent de développer la fabrication des mousselines. Des perfectionnements successifs furent apportés à cette dernière machine, et dès 1792 on obtenait avec la *mule*, d'une livre de coton brut, 278 écheveaux formant un fil

(1) La *mule-jenny* (le métier *self-acting*) fut inventée en 1800 par Strutt, l'associé d'Arkwright.

d'une longueur de 233.520 *yards;* plus tard, on produisit 500 écheveaux, soit un fil continu de 240 milles de longueur, tiré d'une seule livre de coton. Au début, la *mule* était munie de 144 broches; le nombre en a été porté successivement à 300, 400, 800, puis à 1.000 et au-dessus.

Les progrès de l'industrie cotonnière ne devaient pas rester limités à la filature. L'invention du *power-loom* en 1787 par le Dr Cartwright, un clergyman, fit pour l'art du tissage ce que la machine d'Arkwright avait fait pour la production du fil. Ce ne fut toutefois qu'à partir de 1803, quand le métier de Cartwright eut été complété par la *dressing-frame* (métier à parer), inventée par Thomas Johnson, de Badbury, que le tissage mécanique prit un développement important. Il suffit dès lors d'un jeune enfant de 12 à 14 ans pour conduire deux métiers mécaniques produisant trois fois et demie ou quatre fois plus d'étoffe que le meilleur tisserand travaillant avec l'ancien métier à main.

Ajoutons que la manufacture du coton ne profita pas seule de toutes ces inventions. La machine d'Arkwright, comme le métier mécanique de Cartwright, furent utilisés plus tard avec le même succès pour filer et tisser la soie, la laine, le lin et les autres produits textiles. Mais nous n'avons pas épuisé la liste des progrès réalisés à cette époque dans l'industrie cotonnière. Il nous faut mentionner encore diverses branches de cette industrie qui prirent, par l'introduction des nouvelles machines, une importance subite et un développement considérable.

L'impression des étoffes de coton (calicots, indiennes), introduite en Angleterre par les réfugiés français huguenots, se faisait encore à la fin du XVIIIe siècle par les procédés les plus primitifs. On se servait de blocs

gravés de 10 pouces de long et de 5 de large, avec lesquels on ne pouvait imprimer à la fois qu'une seule couleur, et qu'il fallait ajuster avec beaucoup de peine et de soin pour obtenir un dessin continu. L'impression d'une pièce de calicot d'une longueur de 28 *yards* (25 m. 60) nécessitait 448 applications séparées du bloc, et l'introduction d'une nouvelle couleur exigeait la répétition du même travail. En 1785, l'invention de cylindres gravés, sur lesquels on faisait passer l'étoffe, permit d'imprimer dans une seule opération deux ou plusieurs couleurs, et d'obtenir le même résultat avec la centième partie du travail exigé autrefois. Ce nouveau procédé fut perfectionné en 1808, et l'on put alors se dispenser de l'emploi d'ouvriers adultes qui furent remplacés par de jeunes apprentis.

Une nouvelle branche de la manufacture du coton, celle de la fabrication du tulle (*bobbin-net*), doit son développement rapide à l'invention du métier pour lequel Heathcot prit un brevet en 1809. L'introduction de cette machine, qui affectait sérieusement l'industrie de la dentelle de coton faite à la main, donna lieu à de violentes émeutes dans le comté de Nottingham où les ouvriers, sous le nom de *Luddites*, maintinrent longtemps une formidable coalition contre les nouveaux métiers. Après l'expiration du brevet de Heathcot, en 1823, des améliorations apportées à sa machine augmentèrent beaucoup son efficacité.

En 1834, le nombre des métiers en activité était de 3.547, et cette industrie occupait 150.000 à 200.000 personnes dont les salaires s'élevaient à £ 250.000 par an (1).

(1) Ces chiffres sont extraits d'un mémoire adressé en juin 1834 aux Lords de la Trésorerie par les principaux marchands et manufacturiers engagés dans l'industrie des tulles. (V. PORTER, *Progress of the nation*, I, p. 247.

Dans un résumé comme celui-ci, qui doit se borner à des indications très générales, nous ne saurions introduire de nombreuses statistiques qui allongeraient beaucoup trop cette partie de notre étude. Voici cependant quelques chiffres, dont il paraît superflu de souligner l'éloquence, et qui suffiront pour montrer les progrès surprenants faits en quelques années par cette industrie cotonnière qui devait porter si haut la grandeur et la prospérité de l'Angleterre.

Nous avons déjà donné au paragraphe précédent (1) les quantités de cotons importés pour être filés depuis 1781. Les exportations de produits fabriqués (fils et étoffes), qui ne représentaient qu'une valeur de £ 1.662.369 en 1790, s'élevaient déjà à £ 5.406.501 en 1800. Elles atteignirent £ 18.951.994 en 1810; £ 22.531.079 en 1820; et £ 41.050.969 (plus d'un milliard de francs) en 1830. Ces chiffres représentent la valeur *officielle* des marchandises, laquelle, restant invariable, exprime plus exactement les quantités comparatives de produits exportés. Mais par suite des progrès continus de l'outillage, qui réduisaient de plus en plus les frais de production, les valeurs réelles et déclarées ne représentaient, à la dernière des dates ci-dessus, que la moitié environ des évaluations officielles. Ainsi, la livre de fils de coton (100 écheveaux à la livre), qui se payait 38 *s.* en 1786, ne coûtait plus que 9 *s.* 5 *d.* en 1800, et seulement 2 *s.* 11 *d.* en 1832. Pour le fil n° 40, on estimait en 1812 la matière première à 1 *s.* 6 *d.* et la main-d'œuvre à 1 *s.*, soit un coût par livre de 2 *s.* 6 *d.*; en 1830, le prix de revient était descendu à 1 *s.* 2 1/4 *d.* (coton : 7 *d.*; main-d'œuvre : 7 1/4 *d.*). Le prix de la pièce de calicot — appelée dans le commerce 72 7/8, — qui se vendait 28 *s.* en 1814,

(1) V. p. 280.

n'était plus que de 8 *s.* 9 *d.* en 1831. Cet abaissement de prix était le résultat de la substitution du métier mécanique au tissage à la main; un très bon tisserand, de 30 ans d'âge, travaillant avec l'ancien métier à main, pouvait produire deux pièces de *shirting* 9/8es par semaine; en 1826, un jeune garçon de 15 ans conduisait deux métiers mécaniques et tissait douze pièces semblables (quelques-uns même en produisaient quinze). En 1833, le même jeune homme, aidé par une fillette de 12 ans, conduisait quatre métiers pouvant tisser dans une semaine de quinze à vingt pièces.

Dans la filature, la différence entre le coût de la matière première et le prix de vente était encore en 1805 de 20 *d.* 2 par livre de fil. Cet écart, qui représente le coût du façonnage et le bénéfice du manufacturier, était descendu à 5 *d.* 37 en 1832.

Les chiffres suivants, que nous empruntons à un historien très autorisé de l'industrie cotonnière (1), feront connaître l'importance de cette industrie et le degré de prospérité auquel elle était déjà parvenue en 1833 :

Capital employé dans les manufactures.			£ 34.000.000
Valeur de la production en 1832 :			
Exportations	Étoffes. . . .	£ 13.754.992	
	Fils.	4.704.008	
		£ 18.459.000	
Consommation intérieure.		12.879.693	
			31.338.693
Force motrice :			
Usines à vapeur.		chev. 33.000	
— hydrauliques.		11.000	
			44.000 chev.
Nombre de broches.			9.333.000
— de métiers mécaniques.			100.000

(1) Baines, *Hist. of the cotton manufacture in Great Britain*, 1836.

Nombre de personnes que la manufacture fait vivre		1.500.000
— d'ouvriers occupés dans les filatures et les tissages mécaniques		237.000
Salaires gagnés par ces ouvriers	£	6.044.000
Nombre de tisserands utilisant des métiers à main.		250.000
Salaires gagnés par ces tisserands	£	4.375.000

Les autres industries textiles, établies depuis longtemps, ne présentent pas le spectacle d'un développement aussi rapide que celui de la manufacture du coton, laquelle, sortie pour ainsi dire tout armée des inventions mécaniques de cette époque, prit tout d'un coup l'essor incomparable que nous venons de décrire.

La fabrication des draps, qui comprend des opérations multiples et se subdivise en de nombreuses branches et en spécialités très diverses, était depuis des siècles la principale industrie de l'Angleterre. C'était une industrie domestique, exercée à peu près partout dans le royaume, et dont les opérations préparatoires — le cardage et le peignage, la filature, le tissage — se faisaient par des ouvriers, des femmes et des jeunes filles, travaillant à domicile, et pour lesquels elles n'étaient souvent qu'une occupation accessoire.

Enfin, autre distinction importante avec la nouvelle manufacture de coton, l'industrie lainière tirait sa matière première presque exclusivement du pays. L'exportation des laines hors du royaume resta prohibée de 1660 à 1823; et jusqu'en 1800 l'importation des laines étrangères fut insignifiante. Antérieurement à 1791 la production indigène était évaluée à 100 millions de livres; ce n'est que quelques années plus tard que commença l'introduction des laines d'Espagne qui atteignit en 1805 son maximum (environ 7 millions de livres). En 1820, les laines allemandes avaient à peu près supplanté les laines espagnoles, et des provenances d'autres sources contribuèrent à accroître les impor-

tations qui s'élevèrent en 1835 à 42 millions de livres. A cette dernière date, on estimait que la production indigène avait crû de son côté de 40 p. 100, de sorte que la quantité totale de laines mise à la disposition de l'industrie lainière était alors d'environ 180 millions de livres, soit une augmentation de 80 p. 100 depuis 1800 (1).

L'absence de statistiques ne permet pas de retracer les différentes phases du développement de cette industrie. Les progrès furent assez lents au début. Les lois anciennes prohibant l'emploi des machines (2), réglementant le nombre des métiers, et exigeant un apprentissage de sept années pour pouvoir exercer la profession de tisserand, ne furent abolies qu'en 1807 et 1814; elles constituaient autant d'obstacles à l'expansion d'une industrie qui occupait un grand nombre de personnes travaillant isolément ou par petits groupes, et qui s'opposèrent, parfois avec violence, à l'introduction de machines ou de procédés autres que ceux en usage depuis des siècles.

Il ne manque pas cependant d'indices qui attestent cette expansion. En 1780, le prix de la laine était très bas; mais les nouvelles machines pour filer exigeant un approvisionnement de plus en plus abondant, les prix s'élevèrent rapidement à partir de cette date. L'augmentation considérable de la population de certaines villes (3) ou de quelques districts dans lesquels se con-

(1) Cf. PORTER, *Progress of the Nation*, I, pp. 198, 200.

(2) V. livre I[er], chap. VII, p. 481, t. I[er].

(3)

		1801	1831
		—	—
Population de	Bradford.	29.704	76.996
—	Halifax	63.434	109.899
—	Huddersfield.	14.848	34.041
—	Leeds.	53.162	123.393
—	Rochdale.	39.766	74.427
		210.914	418.756

centra la fabrication des draps et des tissus de laine, autrefois disséminée dans un grand nombre de comtés, est un autre signe de l'extension des manufactures. Ainsi, de 1801 à 1831, la population de cette partie du Yorkshire, dénommée le *West Riding*, qui devint le principal siège de l'industrie lainière, passa de 563.953 à 976.400, soit un accroissement de 73 p. 100 en trente ans.

Ce ne fut toutefois que dans les dernières années du XVIIIe siècle que les progrès extraordinaires faits par la manufacture du coton réveillèrent l'énergie dormante des fabricants de lainages, et les incitèrent à utiliser les machines nouvellement inventées. On les employa d'abord dans les opérations préparatoires : pour le nettoyage, le cardage ou le peignage des laines. En 1806, les machines à carder ou à peigner — dont la première avait été construite en 1790 par Cartwright, l'inventeur du *Power-loom* — étaient d'un usage général en Yorkshire, même dans les petits ateliers domestiques. Le peignage à la main, qui occupait 50.000 personnes, disparut presque totalement. La *spinning-jenny*, qui se conduisait aussi à la main, fut également adoptée sans trop de résistance et se substitua graduellement à l'antique rouet : la *jenny* apparaît vers 1785, juste au moment où elle était supplantée par la *mule* dans l'industrie cotonnière. L'installation de métiers mécaniques mus par l'eau ou la vapeur ne commença guère que vers la fin du siècle, et ce n'est qu'en 1828 que ces métiers furent introduits dans les districts de l'Ouest, où ils réalisèrent une économie de 750 p. 100 sur le coût des fils de laine produits avec les anciens procédés.

Mais, quand on voulut appliquer les récentes inventions mécaniques au tissage ainsi qu'aux autres opérations pour le finissage des draps (foulonnage, lainage, tondage, etc.), on rencontra une violente opposition

de la part des ouvriers spécialement adonnés à ces opérations. Menacés d'être privés de travail par l'introduction des machines (*power-looms*, *gig-mills* (1), *shearing-frames*), ils se portèrent à des actes de violence dans divers districts où des bâtiments et des machines furent détruits ou saccagés par les émeutiers. Les *shearmen* (tondeurs de draps), qui avaient depuis longtemps une organisation secrète très forte, furent les principaux auteurs de ces manifestations; ils avaient déjà réussi en 1780 à faire abandonner l'emploi des *shearing-frames* en Yorkshire, et ils paraissent avoir été étroitement associés avec les *Luddites*, ces ouvriers cotonniers de Nottingham dont nous avons rappelé plus haut le soulèvement et les attaques contre les métiers mécaniques.

Le Parlement eut à s'occuper pendant plusieurs années des plaintes provoquées par la détresse des tisserands et des autres ouvriers lainiers; de nombreuses pétitions réclamaient des mesures législatives contre la concurrence du machinisme. Mais, influencé par les succès et la prospérité de l'industrie cotonnière, il se décida pour la politique du laissez-faire, et refusa d'intervenir pour empêcher ou retarder l'introduction des machines dans les autres industries textiles. Des usines pourvues de nombreux métiers mécaniques furent peu à peu établies pour la filature des laines et la fabrication des draps et autres tissus. D'après un rapport des inspecteurs des manufactures, leur nombre était en 1835 de 1.322, et elles occupaient 71.274 personnes. Nous ne possédons pas de renseignements sur le nombre des tisserands à domicile qui resta toujours

(1) Ces *gig-mills* avaient été prohibés par un statut d'Édouard VI (v. t. Ier, p. 482). Et quand des machines portant ce nom furent introduites dans le Wiltshire en 1802, cette installation provoqua des troubles et des émeutes.

considérable, et dont la situation misérable ne fit que s'aggraver dans la suite.

L'industrie des toiles de lin et de chanvre était très languissante quand les premières machines à filer le lin furent installées à Darlington au commencement du XIXe siècle. Les filateurs d'Allemagne et de Belgique étaient tellement supérieurs aux filateurs nationaux, que l'Angleterre devait tirer des Flandres et du nord de l'Europe la plupart de ses toiles de lin. L'adoption des nouveaux métiers mécaniques, les perfectionnements qui y ont été apportés depuis lors, et ceux introduits dans le blanchiment des toiles, permirent à l'industrie linière de se relever de cet état de dépression; elle fut bientôt en situation de pourvoir aux besoins de la consommation intérieure et d'exporter une part importante de sa production. Les principaux sièges où la fabrication se concentra furent : Leeds et le Lancashire, en Angleterre; Dundee et Aberdeen, en Écosse; Belfast, en Irlande. Mac Culloch estimait en 1832 à 10 millions de livres sterling la valeur totale de la manufacture des toiles en Grande-Bretagne et en Irlande; d'après ses calculs, le nombre de personnes employées par cette industrie était de 133.000 environ. D'autre part, le rapport mentionné plus haut indique qu'il existait en 1835 dans le Royaume-Uni, pour la fabrication des fils et toiles de lin, 357 usines occupant 33.283 personnes.

L'industrie de la soie fut la dernière à utiliser les nouvelles inventions mécaniques. Établie dans le royaume dès le XIVe siècle, elle avait reçu en 1685 une vive impulsion de l'arrivée de nombreux ouvriers français que la révocation de l'Édit de Nantes avait forcés à chercher un refuge en Angleterre. Mais son développement fut arrêté peu après par l'interdiction d'introduire des étoffes de soie étrangères dont l'impor-

tation avait été considérable jusqu alors. L'inertie des fabricants indigènes fut encouragée par une protection excessive qui leur assurait le monopole du marché intérieur; ils ne firent aucun effort pour améliorer leurs procédés de fabrication, et le haut prix de leurs produits en limitait l'usage et en faisait des articles de luxe à la portée seulement d'une classe restreinte de consommateurs.

Cette situation subsista jusqu'en 1824. A cette dernière époque, les droits exorbitants et absurdes qui frappaient la matière première de cette industrie furent abaissés, de 4 *s.* pour les soies grèges (brutes) et de 14 *s.* 8 *d.* pour les organsins, à 3 *d.* et à 7 *s.* 6 *d.* respectivement, par livre. Ces derniers taux furent même ramenés un peu plus tard à 1 *d.* pour la soie brute et à 3 *s.* 6 *d.* pour la soie moulinée. En même temps, l'importation des tissus de soie, qui était prohibée depuis 1765, fut de nouveau permise moyennant le paiement d'un droit *ad valorem* de 30 p. 100. Beaucoup pensèrent que ces mesures, qui rencontrèrent une violente opposition, allaient entraîner la ruine totale d'une industrie déjà peu prospère. Mais le résultat fut tout autre. Sous l'aiguillon de la concurrence étrangère, les fabricants durent changer leurs méthodes, renoncer à leur routine, et appeler à leur aide toutes les ressources que la science et l'avancement des arts mécaniques mettaient à leur disposition. Les chiffres suivants témoignent des progrès qui furent faits dans les vingt années suivantes, grâce à l'énergie et aux efforts des intéressés pour développer leur fabrication. Une machinerie perfectionnée pour la filature de la soie fut introduite dans les ateliers de moulinage, et l'adoption des métiers Jacquard permit de produire des tissus de fantaisie pouvant rivaliser avec ceux faits en France.

De 1814 à 1823 les quantités de soies brutes importées pour être moulinées en Angleterre étaient en moyenne par an de 1.521.424 livres. De 1824 à 1833, elles furent de 3.291.690; et de 1834 à 1843, de 3.702.511 livres. Enfin, les importations de l'année 1844 s'élevèrent à 4.021.808 livres. La valeur (déclarée) des exportations de tissus de soie, hors du royaume, qui n'était en 1826 que de £ 168.801, atteignait £ 736.455 en 1844. Mais la consommation intérieure de ces étoffes s'étant beaucoup développée, ce dernier chiffre ne représente qu'une fraction assez minime de la production nationale. D'après les évaluations de Mac Culloch, la valeur de cette production était en 1836 de £ 10.488.245, et le nombre de personnes qu'elle occupait de 207.304.

La révolution, dont nous essayons de retracer ici certains aspects, devait donner à l'Angleterre, pour de longues années, la suprématie industrielle et commerciale sur toutes les autres nations. Elle eut aussi des conséquences économiques compliquées et très variées : elle fit naître des problèmes et des questions, non encore résolus aujourd'hui, et qu'il nous est impossible d'exposer dans ce livre. Elle amena notamment un bouleversement complet dans toutes les conditions sociales; on assiste à l'enrichissement subit, à la prospérité presque sans exemple de certaines classes de capitalistes et d'industriels qui prendront désormais dans la société anglaise et dans la vie politique du pays une prééminence et une influence considérables. Mais ces époques de transition rapide sont toujours des périodes de difficultés et de souffrances pour les classes les plus pauvres; et nous nous proposons d'indiquer dans un paragraphe ultérieur la situation misérable et doulou-

(1) *Statistical Account*, I, p. 719.

reuse qui résulta pour la masse des ouvriers, pour les femmes et pour les enfants, de tous les changements, de tous les déplacements violents opérés dans les conditions du travail industriel par l'introduction des machines.

III. — Le crédit et la monnaie.

C'est au XVIIIe siècle que l'on voit naître, grandir, puis s'affermir définitivement le crédit de l'État qui, jusqu'alors, n'avait pu emprunter qu'à courtes échéances, sous la forme d'avances sur nantissements ou d'anticipations sur ses revenus à venir. La substitution aux dettes flottantes d'une dette perpétuelle ou à long terme marque un progrès considérable du crédit public; et son développement permettra, en moins de cinquante ans, d'abaisser à 3 p. 100 l'intérêt que le Trésor payait au taux de 8 p. 100 dans les années qui suivirent la Révolution. Un autre signe de ce développement apparaît encore dans la facilité avec laquelle l'État put emprunter et réunir les sommes énormes qui lui furent nécessaires pour subvenir aux guerres longues et onéreuses que l'Angleterre eut à soutenir au cours de ce siècle.

Une meilleure gestion des finances, et la fidélité et l'exactitude à remplir tous ses engagements, ne suffisent pas à expliquer des résultats aussi remarquables, qui n'eussent pu être obtenus sans un élargissement du crédit en général, dont le crédit public n'est qu'une des formes. Cet élargissement fut dû à l'introduction toute nouvelle d'un système de banques qui, en fournissant des moyens d'échange plus nombreux, permirent au commerce et à l'industrie de multiplier et d'étendre leurs opérations, et de prendre cette expansion que nous

avons retracée dans les pages précédentes. Le stock des monnaies métalliques, toujours soumis à des fluctuations fréquentes et à une dépréciation continuelle, était inadéquat aux besoins sans cesse croissants de l'État et des transactions commerciales. Les facilités offertes par les banques pour l'escompte des lettres de change, l'introduction dans la circulation de leurs propres billets qui y prirent la place de l'or et de l'argent, furent au nombre des facteurs qui aidèrent puissamment au développement des échanges, à la production de nouvelles richesses, et, finalement, à l'augmentation du capital et des revenus de la nation. Adam Smith, qui a fait dans ses *Recherches sur la Richesse des Nations* une analyse si complète et si claire du rôle et des fonctions des banques, — et en particulier des banques écossaises, — écrit que le commerce de l'Écosse avait plus que quadruplé depuis l'érection des deux premières banques publiques à Edimbourg (1), et que le commerce de Glasgow doubla dans les quinze années qui suivirent l'établissement de banques dans cette ville.

La Banque d'Angleterre, fondée en 1694, fut l'agent principal de cette évolution. Nous avons déjà signalé maintes fois le concours qu'elle donna et les services qu'elle rendit au gouvernement dont elle devint l'appui et l'auxiliaire indispensable pour toutes les opérations de finance. Et à cette place où nous nous occupons de la circulation monétaire, nous devons exposer l'influence qu'elle exerça sur cette circulation et sur le développement économique du pays, — et dire, au moins succinctement, le rôle ou la part qu'elle eut dans toutes les crises commerciales ou financières provo-

(1) La *Bank of Scotland* fut fondée en 1695, et la *Royal Bank of Scotland* en 1727.

quées, soit par des événements politiques, soit par des abus de crédit ou des excès de spéculation. Par ses escomptes et ses avances, par ses émissions de billets reçus comme monnaie fiduciaire remplaçant l'or et l'argent, elle devint pour ainsi dire l'unique régulateur du crédit. En parcourant rapidement son histoire, nous pourrons voir comment elle s'acquitta d'une mission qui réclame tant de prudence, de sagacité et de désintéressement.

Mais, au préalable, il semble utile de faire connaître le sort et les perturbations que subit le stock des espèces métalliques qui avaient été jusqu'alors les seuls instruments des échanges. Si les émissions de plus en plus abondantes de banknotes chassèrent en partie l'or et l'argent de la circulation, ces métaux n'en restaient pas moins la base indispensable sur laquelle s'appuyaient ces émissions; et, pour les relations internationales ou les paiements à l'étranger, ils étaient les seules monnaies qui pussent être exportées, les billets de banque n'ayant aucune valeur hors du pays.

Dans un chapitre antérieur (1) nous avons raconté comment, après la grande refonte des monnaies opérée de 1695 à 1699, la valeur de la guinée avait été ramenée à 21 *s.* 6 *d.*, et comment cette mesure, qui fixait à 15 1/2 : 1 le rapport légal de l'or et de l'argent, entraîna l'exportation de toutes les pièces d'argent nouvellement frappées. Dès 1709 on dut offrir une prime pour attirer à la Monnaie les pièces étrangères; mais cet expédient resta sans effet utile et l'exode de l'argent continua. Dans un rapport fait en 1717 par Sir Isaac Newton, alors directeur de l'Hôtel des monnaies, l'illustre savant constatait que, depuis le commence-

(1) V. livre I, chap. VII, p. 504, t. Ier.

ment de 1702 jusqu'en septembre 1717, l'or remis à la Monnaie pour y être monnayé s'élevait à £ 7.127.815, tandis que pendant la même période il n'y avait été frappé que £ 223.380 d'argent, et que plus de la moitié de cette dernière somme (£ 143.086) n'y avait été apportée que pour bénéficier de la prime offerte. En même temps, il était dit à la Chambre des Lords que, dans cette même année 1717, la Compagnie des Indes seule avait exporté près de 3 millions de livres d'argent.

Dans ce célèbre document, Newton démontrait que le rapport légal entre l'or et l'argent était inférieur dans les autres pays du Continent (1) à celui qui avait été adopté en Angleterre. « En Chine et au Japon, disait-il, la livre (poids) d'or fin ne vaut que 9 à 10 livres d'argent fin, et dans l'Inde elle peut valoir 12 livres; et le bas prix de l'or relativement à l'argent attire l'argent de toute l'Europe. Si l'or était abaissé de façon à avoir en Angleterre la même proportion vis-à-vis de l'argent qu'il a dans le reste de l'Europe, il n'y aurait pas de tentation à exporter l'argent plutôt que l'or, et, pour obtenir ce résultat, il semble qu'il n'y a rien de plus nécessaire que de réduire de 10 *d.* ou de 12 *d.* le prix de la guinée... Mais si on lui enlevait seulement 6 *d.* à présent, cette réduction diminuerait la tentation d'exporter ou de refondre les pièces d'argent, et son effet montrerait plus tard, mieux qu'on ne peut le voir actuellement, quel abaissement ultérieur pourrait encore être convenable pour le bien public (2) ».

A la suite de ce rapport la Chambre des Communes

(1) En France le rapport était 15 : 1, et la guinée y valait en conséquence 20 *s.* 8 1/2 *d.*; en Hollande elle valait 20 *s.* 7 1/2 *d.*; en Italie, Allemagne, Pologne, Danemark, Suède, sa valeur variait de 20 *s.* 7 *d.* à 20 *s.* 4. *d.*

(2) *Parliamentary History*, vol. VII, p. 526.

invita la Couronne à décréter que la guinée passerait désormais au taux de 21 *sh.*, ce qui fut fait par une proclamation datée du 22 décembre 1717. Et, comme la crainte d'un nouvel abaissement dans la valeur de l'or faisait disparaître de la circulation toutes les monnaies d'argent que la spéculation accaparait, les deux Chambres du Parlement votèrent en janvier 1718 des résolutions déclarant qu'aucune altération ultérieure ne serait faite dans le titre, le poids ou la dénomination des pièces d'or et d'argent du royaume. En effet, à partir de cette date, il ne fut plus fait de changement dans le rapport légal entre les deux métaux, et le prix auquel l'once d'or était reçue à la Monnaie resta désormais fixé à 3 *l.* 17 *s.* 10 1/2 *d.* Mais il résultait des constatations de Newton que la différence entre le prix de la monnaie (*mint price*) n'avait pas disparu totalement, et qu'avec la guinée à 21 *sh.* le rapport légal était 15.295, tandis qu'en France et en Hollande ce rapport était 15 et au-dessous. Les opérations d'arbitrage avec l'étranger offraient donc encore un bénéfice, et la pratique du triage et de l'exportation des pièces d'argent les plus lourdes se poursuivit de telle façon que, vingt ans plus tard, on constatait que les pièces de 1 shilling avaient été réduites, par le frai ou par des procédés frauduleux, de 6 à 11 p. 100 au-dessous de leur poids légal, et celles de 6 pence de 11 à 22 p. 100 : toutes les autres pièces étaient si rares que les plus gros embarras en résultaient pour les transactions journalières (1).

Cette pénurie et cette instabilité d'un métal qui avait été la monnaie type du pays, alors que l'or n'y avait été introduit seulement que pour lui servir d'auxiliaire, furent la cause d'un changement remarquable dans la

(1) Cf. W. A. Shaw, *The History of Currency*, p. 231.

circulation métallique de la Grande-Bretagne. « La grande rareté de l'argent dans le dernier siècle, écrit Macleod (1), rareté due à la dépréciation de l'argent et à la détérioration des pièces, détermina les marchands à acquitter leurs traites de préférence en or au lieu de le faire en argent, et cette coutume de payer en or et de considérer tous les contrats qu'ils faisaient comme stipulés en cette monnaie, devint si fermement établie que l'or à la fin supplanta l'argent comme étalon légal en Angleterre, et que l'argent tomba au même rang que le cuivre et n'est plus employé maintenant que pour fabriquer des jetons appelés *shillings*, *demi-couronnes*, etc., qui servent comme appoints pour des sommes inférieures à l'unité d'or. »

De cet avilissement continu de l'argent nous citerons encore quelques exemples, et nous indiquerons ensuite les mesures législatives adoptées à diverses époques pour essayer de remédier aux vices du système monétaire en vigueur, mesures qui, bien qu'elles se montrèrent impuissantes, furent cependant un acheminement vers l'adoption du régime monométallique qu'établit définitivement la grande réforme effectuée en 1816.

A l'avènement de Georges III, en 1760, la monnaie d'argent était arrivée à un tel état de dégradation que, de toutes les pièces d'une demi-couronne dont il avait été frappé depuis 1695 pour un montant de £ 2.329.370, il ne restait plus dans la circulation que des spécimens défigurés et affaiblis, et que les pièces de 1 shilling et de 6 pence avaient perdu toute trace d'empreinte. Les pièces de 1 couronne, dont il avait été émis pour une valeur de plus d'un million et demi de livres sterling, avaient presque totalement disparu. En 1787, on constata expérimentalement qu'il manquait au poids légal

(1) *Theory and Practice of Banking*, I, p. 165.

plus de 9 p. 100 dans les pièces d'une demi-couronne. plus de 24 p. 100 dans les « shillings », et plus de 38 p. 100 dans les « six pence ». A cette dépréciation vint s'ajouter en 1792 une exportation considérable qui aggrava encore la disette de monnaies et de lingots d'argent; en cette année la France acheta et paya en assignats 2.909.000 onces d'argent qui sortirent du royaume. Cinq ans plus tard, on tenta de remédier à la pénurie de pièces d'argent par l'émission de 2.325.099 dollars espagnols qui, après avoir été revêtus de l'empreinte du roi, furent mis dans la circulation pour une valeur de 4 *s.* 9 *d.* chacun. Mais ce palliatif était insuffisant, et bientôt les besoins toujours croissants de la guerre enlevèrent au pays le peu d'argent qui y restait encore. De 1801 à 1810, 38.176.016 onces d'argent (dix millions de livres sterling) prirent le chemin de l'étranger.

Comme il n'existait pas de coupures de banknotes au-dessous de 1 livre sterling, le manque de monnaies divisionnaires amena des troubles et une gêne dont souffrirent surtout les classes ouvrières. Presque partout, pour le paiement des salaires et pour les menues transactions journalières, industriels et commerçants furent dans la nécessité de créer une monnaie particulière consistant en jetons, ou en leurs propres billets, valables pour 1 shilling, 6 pence, une demi-couronne et 5 shillings.

On éprouva encore d'autres difficultés avec la monnaie d'or. Depuis 1759 la valeur de ce métal avait augmenté continuellement à l'étranger jusqu'à atteindre le rapport fixé en Angleterre entre l'or et l'argent. En 1773, sur le marché libre, l'once d'argent valait 5 *s.* 2 *d.*, ce qui était le prix de la Monnaie de Londres. Mais la législation monétaire ne renfermait aucune disposition fixant une limite aux tolérances

admises dans le poids-droit légal des pièces, et cette lacune avait servi à accréditer l'idée que le poids d'une monnaie n'avait pas d'influence sur la valeur exprimée par sa dénomination. Les pièces d'or les plus lourdes étaient donc recherchées et retirées de la circulation: en 1771, on en signalait des exportations importantes pour la Hollande, d'où elles revenaient considérablement diminuées par les rogneries et le limage. Un rapport fait à la Chambre des Communes en mai 1774 constata que sur une quantité de monnaies d'or reçues à la Banque pour leur valeur nominale de 3 millions et demi de livres sterling, il manquait en moyenne 9 p. 100 du poids légal. « La dépréciation de l'argent avait été le résultat de l'action, depuis 1717, d'un rapport légal trop élevé; la dépréciation de l'or s'effectua dans un temps beaucoup plus court, entre 1770 et 1773, simplement parce que l'état déjà déprécié de l'argent, produisant cette *différentiation* de valeur qui favorise les opérations de l'arbitragiste, se trouva coïncider avec une hausse naturelle de la valeur de l'or dans tout le continent. Le résultat de cinquante années de régime bimétallique laissa donc l'Angleterre avec une circulation dépréciée dans ses deux éléments, l'or et l'argent, et aussi défectueuse en quantité que dans le poids des pièces individuelles (1). »

Le mal était devenu si grand que le Gouvernement dut intervenir; et, sur sa proposition, la Chambre des Communes décida le 10 mai 1774 de retirer de la circulation et de refondre toutes les guinées pesant moins de 128 grains, ainsi que toutes les autres monnaies d'or n'ayant pas un poids correspondant. Et, pour prévenir la détérioration frauduleuse des nouvelles pièces qui allaient être émises, la même loi stipula

(1) Shaw, *op. cit.*, p. 233.

qu'elles auraient cours légal d'après leur poids réel aussi bien que pour leur valeur nominale : « Attendu que la méthode la plus convenable pour rendre la monnaie d'or ainsi courante est que quiconque ayant à recevoir en paiement quelque pièce, ou un nombre de pièces d'une telle monnaie, n'ayant pas le poids légal, aura le droit d'exiger de la personne offrant la dite monnaie une compensation pour le manque de poids (1). »

Le Parlement s'occupa ensuite de l'argent. On interdit l'importation des monnaies au-dessous du poids légal, et cette prohibition, renouvelée par une série de lois postérieures, fut rendue définitive en 1799 (2). Ce même acte (14 Geo. III, c. 42) renfermait encore une autre disposition en vertu de laquelle les pièces d'argent ne devaient plus former valeur légale (*legal tender*), en chaque paiement, que jusqu'à concurrence de £ 25; pour tout paiement excédant cette somme, nul n'était tenu de les recevoir, sinon d'après leur poids au taux de 62 pence par once d'argent. « L'imposition de cette clause mémorable est vitale. Ce fut le premier acte fait pour secouer le cauchemar de ce régime monétaire du moyen âge dont on venait seulement de comprendre tous les pernicieux effets (3). »

En 1798 des circonstances particulières firent décider la suspension temporaire de la frappe des monnaies d'argent. Ce n'était pas encore l'établissement d'un régime monométallique, puisque ces monnaies avaient toujours cours légal (d'après le poids seul, il est vrai, au delà de £ 25). Cependant les intentions de ceux qui inspirèrent cette restriction n'étaient pas douteuses, et

(1) *Parliamentary History*, vol. XVII, p. 1327.
(2) 39 Geo. III, c. 75.
(3) Shaw, *op. cit.*, p. 230.

dès que les circonstances le permirent — aussitôt le retour de la paix — l'Angleterre adopta l'étalon unique d'or. Le nouveau système fondé en 1816 est trop connu pour qu'il soit nécessaire d'en indiquer ici les bases. « Depuis son établissement, l'Angleterre a été soustraite à cette action de la loi bimétallique qui avait été son fléau pendant des siècles. L'afflux ou le reflux de l'or devint automatique : il représenta le mouvement naturel des balances mondiales et se montra ainsi le meilleur indicateur et comme le baromètre du commerce. Et les crises commerciales survenues depuis lors sont dues à l'organisation particulièrement sensible du crédit qui caractérise le système moderne ; aussi doit-on les classer parmi ces phénomènes qui dépendent plus du régime des banques que de la circulation métallique (1). »

Revenons maintenant à la Banque d'Angleterre, dont le rôle, d'une importance capitale, est le grand fait qui domine toute l'histoire économique et financière du XVIIIe siècle.

La première charte qui lui fut octroyée en 1694 ne créait aucun monopole en sa faveur. Mais en 1797, après les éminents services rendus par elle au Gouvernement et qui contribuèrent si puissamment au succès de la guerre et à la paix de Ryswick, le législateur s'interdit d'autoriser, pendant la durée de son existence, qui fut alors prorogée jusqu'en 1711, l'érection ou l'établissement de toute autre corporation ou compagnie ayant pour objet le commerce de la banque. Cet acte de 1697 — en vertu duquel son capital primitif fut augmenté d'un million de livres — stipulait seulement qu'aucune autre banque ne serait sanctionnée par le Parlement; mais il ne prohibait pas la

(1) *Ibid.*, p. 244.

formation par association (*joint-stock*) de banques privées, ni n'empêchait des corporations ou compagnies déjà existantes d'entreprendre les affaires de banque.

En 1709 les embarras financiers du Gouvernement l'obligèrent encore à s'adresser à la Banque d'Angleterre qui lui fit un nouveau prêt perpétuel de £ 400.000 à 6 p. 100, et consentit à abaisser à ce dernier taux l'intérêt de 8 p. 100 qu'elle percevait sur son avance originaire de £ 1.200.000. En échange de ces concessions elle obtint, avec une prolongation de sa charte pour vingt et un ans à partir du 1er août 1711, l'autorisation de doubler son capital, et réussit enfin à s'assurer ce monopole fatal qui devait plus tard soulever tant de plaintes et de critiques (1). Par une clause de cet acte de 1709, il était, en effet, interdit à toutes personnes, au nombre de plus de six, de s'unir ou de s'associer « pour emprunter, s'obliger, ou recevoir toutes sommes d'argent quelconques, contre leurs billets ou notes payables à vue ou à moins de six mois de date ». Et, comme à cette époque la pratique d'émettre des banknotes était considérée comme le trait essentiel et caractéristique du commerce de banque, une prohibition de ce genre devait être interprétée comme constituant une barrière effective contre l'exercice

(1) « C'est un acte des plus déplorables et dont les effets se font encore sentir de nos jours. Les fondateurs et les contemporains de la Banque eurent les bénéfices de ses éminents services, mais les conséquences de leur péché originel sont retombées avec une force terrible sur leurs descendants de la troisième et de la quatrième génération. Les conséquences épouvantables et les effondrements du crédit public qui ont eu lieu dans les soixante-quinze dernières années, sont principalement dus à cette grande faute et à cette violation des véritables principes du commerce. Jusqu'à ce jour l'industrie de la banque en Angleterre ne s'est jamais relevée de ce coup fatal, et beaucoup d'années s'écouleront avant qu'elle ne parvienne à la forme vers laquelle elle tend graduellement, et qu'elle aurait prise naturellement si son développement avait été laissé librement à l'habileté et à l'expérience des hommes d'affaires. » (Macleod, *Theory and Practice of Banking*, 1856, II, p. 40.)

de cette industrie. Aussi eut-elle pour effet d'empêcher la formation, « dans cette partie de la Grande-Bretagne appelée Angleterre (1) », de toutes autres banques qui, formées par actions (*joint-stock Banks*), avec plus de six associés, auraient pu acquérir une puissance ou une influence de nature à rivaliser avec la Banque d'Angleterre.

En 1713 et en 1716, contre de nouvelles avances au Gouvernement, divers privilèges particuliers lui sont encore accordés avec une prolongation de sa charte qui fut prorogée jusqu'en 1742, « ou tant que la dette de l'État ne lui aurait pas été remboursée ».

Puis ce fut de 1717 à 1721 la lutte de rivalité avec la Compagnie de la Mer du Sud, qui se termina par l'effondrement de cette dernière. Dans ce désastre, la Banque restait le seul pilier du crédit public, et elle prit alors à son compte, comme nous l'avons dit ailleurs, des annuités de l'État pour un capital de 4 millions de livres. Quand arriva l'époque fixée pour l'expiration de son monopole, le Gouvernement, qui avait eu constamment recours à son concours dans l'intervalle, se trouvait, comme d'habitude, aux prises avec de gros embarras d'argent ; la Banque s'assura le renouvellement de son privilège exclusif jusqu'au 1er août 1765 moyennant un nouveau prêt de £ 1.600.000. Son capital fut alors porté à £ 9.800.000, puis augmenté de nouveau de £ 980.000 en 1746 par une avance de pareille somme faite à l'État.

En 1764 sa charte est encore prolongée jusqu'en 1786 moyennant un don absolu de £ 110.000 et un prêt de £ 1.000.000 contre des bills de l'Échiquier à deux ans portant intérêt à 3 p. 100. Le renouvelle-

(1) Cette prohibition ne concernait pas les banques en Écosse, dont nous dirons plus loin le libre développement.

ment suivant eut lieu en 1781, cinq ans avant l'expiration de son privilège qui fut alors prorogé jusqu'en 1812 (1). La Banque acheta cette nouvelle prolongation, qui fut vivement combattue, par un prêt de 2 millions de livres pour trois ans, à 3 p. 100; et le Gouvernement, pour obtenir un vote favorable du Parlement, fit ressortir combien les conditions de cette avance étaient avantageuses pour l'État, puisque le 3 p. 100 consolidé était coté alors 58 seulement. A ce moment la Banque fit sur ses actions un appel de 8 p. 100, lequel produisit £ 862.000 et éleva son capital versé à £ 11.642.000. C'était là, rappelons-le, un capital immobilisé puisqu'il avait été intégralement prêté à l'État et n'était pas remboursable.

Nous arrivons maintenant à l'époque tragique qui s'ouvre avec la Révolution française et forme le chapitre le plus mémorable de l'histoire de la Banque d'Angleterre. Son rôle pendant cette période mouvementée a été l'objet de polémiques et de discussions passionnées que nous aurons à mentionner plus loin. Mais avant de raconter les crises violentes de crédit qui se produisirent au cours de la guerre avec la France et dans les dix années qui suivirent sa terminaison, nous devons expliquer sommairement comment l'action et l'influence de la Banque s'étaient développées graduellement, et comment elle était sortie, toujours plus forte et plus puissante, des secousses qui ébranlèrent à certaines dates la confiance publique ou son crédit particulier.

Nous avons dit déjà que son existence avait été mise

(1) En 1800, bien que sa charte eût encore alors douze ans à courir, la Banque profita des graves embarras financiers du moment, pour obtenir une prolongation de vingt et un ans à partir de 1812 (c'est-à-dire jusqu'en 1833). Le prix de ce renouvellement anticipé fut un nouveau prêt de 3 millions de livres pour six ans, sans intérêt.

en péril en 1695 par les attaques de ses adversaires, et nous avons exposé la situation épouvantable dans laquelle se trouva le pays l'année suivante : la refonte des monnaies avait privé le royaume de tout instrument d'échange, les caisses du Trésor étaient vides, et l'armée qui combattait avec le roi à l'étranger était laissée sans aucunes ressources (1). Les billets de la Banque d'Angleterre perdaient 25 p. 100 et les assignations (*tallies*) sur l'État 50 et 60 p. 100. Le crédit public, dont on prédisait la ruine totale, fut restauré par une mesure que nous avons mentionnée tout à l'heure : le 3 février 1697, la Banque fut autorisée à augmenter d'un million de livres son capital, et comme les souscriptions pouvaient être faites en billets de la Banque ou de l'État, on retira ainsi de la circulation 200.000 livres de banknotes et 800.000 livres de « tailles » sur l'Échiquier, ce qui eut pour effet de relever la valeur de tous ces billets qui se négocièrent bientôt au pair.

En 1704, et surtout en 1707, la Banque se trouva encore en difficultés. Dans cette dernière année, les ennemis de la dynastie et les banquiers privés, adversaires tenaces de la Banque, se coalisèrent pour amener sa chute en refusant ses billets. Mais le gouvernement et ses partisans vinrent alors à son secours ; elle fit un appel de 20 p. 100 sur ses actions, et, à l'aide de tous ces moyens, elle put résister à cette nouvelle attaque et rétablir son crédit. Elle subit encore un autre ébranlement après l'effondrement de la Compagnie de la Mer du Sud qui entraîna de nombreuses faillites. On crut un moment à une banqueroute universelle et les demandes de remboursement affluèrent à la Banque dont les guichets furent envahis par une foule anxieuse

(1) V. livre II, chap. IV, p. 214-215 ; et aussi livre Ier, chap. VII, p. 505.

et irritée. Fort heureusement, par une lenteur calculée apportée dans l'échange de ses billets contre des espèces, et par divers autres expédients, elle put gagner du temps et éviter une suspension de paiement. Ses amis vinrent de nouveau à son secours, et la panique s'apaisa peu à peu. C'est à cette date que la Banque, qui avait jusqu'alors distribué à ses actionnaires la totalité de ses bénéfices (1), résolut de constituer un fonds de réserve (*rest*), de façon à avoir, en cas de nécessité, des ressources qu'elle avait dû jusqu'ici demander à des appels aux propriétaires de ses actions.

Sous le ministère de Walpole, la Banque poursuivit paisiblement, et sans incidents particuliers, son développement régulier, forte de son monopole et de l'appui du Gouvernement qui avait constamment besoin de son concours financier; pendant toute cette période son crédit ne fut plus discuté. Mais, en 1745, l'insurrection de l'Écosse provoqua une panique; elle eut à subir un nouveau *run* et dut recourir au même expédient qui l'avait sauvée en 1720 : celui de rembourser ses billets en pièces de six pence. En outre, tous les grands marchands de Londres, au nombre de 1140, se réunirent et s'engagèrent à soutenir le crédit de ses banknotes. L'année suivante, ce fut la Banque qui vint au secours du Gouvernement en l'aidant à rembourser et à annuler des billets de l'Échiquier pour une somme de £ 986.000 qu'elle se procura par une augmentation de son capital.

Il n'existait pas alors de coupures de banknotes au-dessous de 20 livres, et l'on a vu dans un chapitre antérieur (2) que, pendant la crise monétaire de 1696-1697, il avait été pourvu au manque de monnaies

(1) Ces profits avaient varié de 18 1/4 p. 100 en 1706 à 6 p. 100 en 1722.
(2) Livre II, chap. IV, p. 216.

métalliques par la création de billets de crédit, émis par l'Échiquier pour 5 *l.*, 10 *l.*, 15 *l.*, etc. Ces premiers bills de l'Échiquier étaient un véritable papier-monnaie toujours convertible en espèces, et la Banque fut constamment chargée par le Gouvernement d'opérer le placement des nombreuses émissions de ces bills qui eurent lieu dans les années suivantes; elle assurait leur circulation en en garantissant le remboursement à ses caisses à première réquisition. Ce n'est qu'en 1759 que la Banque commença à émettre des coupures de £ 15 et de £ 10 de ses propres billets.

La première des grandes crises commerciales éclata en 1772, à la suite d'excès de spéculation qui amenèrent de nombreuses faillites à Londres (1), où l'on put craindre un moment un désastre semblable à celui de 1720, lors de la catastrophe de la Compagnie de la Mer du Sud. L'intervention active de la Banque pour soutenir le crédit des marchands en péril aida beaucoup à arrêter la panique.

Peu après commença le prodigieux développement des entreprises industrielles, et c'est alors qu'apparut le vice originel du monopole conféré à la Banque d'Angleterre. Le pays réclamait des moyens d'échange plus nombreux. Les billets de la Banque ne circulaient pas en dehors de Londres, et son privilège interdisait à d'autres grandes banques de se fonder, soit à Londres, soit dans les provinces où elle se refusait à établir des succursales. L'Angleterre, qui avait besoin d'une circulation monétaire plus large, ne pouvant en avoir une bonne, en eut une mauvaise. « Une multitude de petits boutiquiers, des épiciers, des tailleurs, des drapiers, surgirent comme des champignons, se firent ban-

(1) On en compta dans cette année 525, chiffre sans précédent. Les moyennes antérieures avaient été : 200 en 1745; 159 en 1746; 301 en 1764.

quiers, et émirent leurs billets, inondant la contrée de leurs misérables chiffons, — des hommes qui différaient autant des banquiers de Londres que le chef d'une tribu sauvage diffère du souverain de la Grande-Bretagne. En 1775, on dut faire une loi pour interdire aux banquiers d'émettre des billets au-dessous de 20 shillings, et, deux ans après, de moins de 5 livres (1). »

C'est vers la même époque que les banquiers de Londres commencèrent à remettre à leurs déposants des carnets de chèques dont l'usage se répandit rapidement. Les facilités qu'offrait ce nouveau mode de paiement permirent plus tard de tourner ou d'éluder le monopole exclusif de la Banque d'Angleterre.

Après la fin de la guerre d'Amérique, et pendant les années qui précédèrent la Révolution française, les spéculations commerciales prirent une extension considérable et inquiétante, non seulement en Angleterre, mais aussi dans toute l'Europe et aux États-Unis. Les billets émis par la Banque, dont le montant n'atteignait pas six millions de livres en 1784, s'élevèrent en 1792 à 11 millions et demi. Dans l'automne de cette dernière année le nombre des faillites augmenta considérablement : il y en eut 105 en novembre, alors que la moyenne des dix premiers mois était de 50 seulement. La déclaration de guerre faite par la France au commencement de 1793 donna au crédit déjà chancelant un coup presque mortel. En février, deux grandes firmes de Londres suspendirent leurs paiements, entraînant dans leur chute un grand nombre de maisons très honorables. La panique gagna les banquiers et se répandit bientôt dans tout le pays. On comptait en dehors de Londres 400 banques privées, dont 100 durent cesser leurs paiements, et les

(1) MACLEOD, *Theory and Practice of Banking*, II, p. 65.

300 autres furent plus ou moins ébranlées (1). La Banque prit peur; elle réduisit ses escomptes et la circulation de ses billets, malgré les remontrances du Gouvernement. Les banques publiques d'Écosse, impuissantes à continuer leur appui au commerce et aux autres banques, réclamaient l'intervention du Gouvernement pour éviter une banqueroute universelle.

C'est dans ces circonstances que le Parlement — malgré l'opposition de Fox et de Grey qui dénonçaient une pareille politique comme une mesure extraordinaire, contraire à la Constitution et destructive des libertés — décida de faire une émission, en coupures de 100 *l.*, 50 *l.* et 20 *l.*, de 5 millions de livres de bills de l'Échiquier, qui seraient mis à la disposition des maisons les plus menacées pour les aider à effectuer leurs paiements. Les demandes d'avances se montèrent à £ 3.855.624; mais un certain nombre — pour une somme totale de £ 1.215.100 — furent bientôt retirées, et, après rejet de quelques autres, les prêts consentis, qui furent tous remboursés très rapidement, s'élevèrent seulement à £ 2.202.000. Cette mesure, dont l'initiative appartenait à sir John Sinclair (2), eut un succès complet et décisif. La prompte intervention du Gouvernement « opéra comme un charme », la panique fut arrêtée et la confiance publique restaurée presque instantanément.

Mais, pour la lutte acharnée qui venait de s'engager avec la France, des ressources immédiates étaient nécessaires, et la Banque dut en fournir la plus grande partie pour permettre d'attendre la rentrée des taxes

(1) On dit que les banques d'Essex et de l'Ouest, dont les billets étaient payables à vingt jours de vue et portaient intérêt, échappèrent presque seules au désastre.

(2) V. dans son *Histoire du Revenu* (t. II, pp. 288, 300) le récit de ses démarches et des mesures prises à la suite de son intervention.

ou des sommes demandées à des emprunts en rente consolidée. Pendant les trois années 1793-1795, les expéditions d'espèces métalliques qu'il fallut envoyer sur le continent s'élevèrent à £ 31.756.728 (environ 800 millions de francs). Dans ce montant les subventions aux puissances alliées entraient pour 240 millions de francs (£ 9.595.668). Ces énormes remises à l'étranger eurent pour effet de faire baisser considérablement les cours des changes : le prix de l'or s'éleva à 4 *l.* 4 *s.* vers la fin de 1795 (1). Le quarter de blé, qui se vendait 55 *s.* en janvier de cette année, monta à 108 *s.* en août suivant.

Toutes ces causes, qui, en temps ordinaire, eussent été suffisantes pour occasionner un resserrement de crédit, furent aggravées et intensifiées par les procédés du Gouvernement et ses abus d'autorité vis-à-vis de la Banque d'Angleterre. Les limites de notre cadre ne nous permettent pas d'entrer dans le détail de toutes les transactions financières qui eurent lieu entre l'État et la Banque, et qui amenèrent la catastrophe de 1797. Nous devons nous borner à dire que ses directeurs, effrayés de la responsabilité qu'ils encouraient en faisant au Trésor, à l'insu du Parlement, des avances que leur charte avait formellement interdites, cherchèrent par tous les moyens à résister aux demandes du Gouvernement. Ils menacèrent plusieurs fois celui-ci de laisser protester les traites qu'il ne cessait de tirer sur la Banque. Mais Pitt, aux prises avec des difficultés et des dangers de tout genre, ne tint aucun compte de leurs remontrances. Avec une habileté dépourvue de tout scrupule, il réussissait toujours à obtenir de nouvelles avances.

La Banque avait dû restreindre considérablement

(1) On sait que le prix de la monnaie était £ 3. 17 *s.* 10 1/2 *d.*

ses escomptes et sa circulation, et le commerce, manquant d'instruments d'échange, réclamait constamment de l'or. Dans les derniers mois de 1796 l'encaisse métallique de la Banque diminua sensiblement. La menace d'une invasion de l'Irlande par les Français détermina, dès le début de 1797, de nouveaux retraits d'argent et de nouvelles demandes d'avances de la part du Gouvernement. Le 10 février, les directeurs de la Banque votèrent une résolution portant qu'ils ne discuteraient aucune proposition relative à un prêt pour l'Irlande tant que le Gouvernement n'aurait pas remboursé les avances antérieures qui s'élevaient alors à £ 7.186.445. A ce moment l'alarme produite par un débarquement de 1.200 Français dans le pays de Galles détermina une panique générale. Le 20 février les banques de Newcastle suspendirent leurs paiements. La nouvelle s'en répandit rapidement et les demandes de numéraire affluèrent de tous côtés à la Banque d'Angleterre qui, depuis quelques semaines, faisait les plus grands efforts pour restreindre la circulation de ses billets dont le chiffre avait été ramené de £ 10.550.830 à £ 8.640.250 du 21 janvier au 25 février. Mais, à cette dernière date, l'encaisse métallique était tombée à £ 1.086.170, et le Conseil des Directeurs dut reconnaître que la Banque, pour la première fois depuis sa fondation, était dans l'impossibilité d'assurer le remboursement de ses billets. Le lendemain, le Cabinet se réunit et fit publier un ordre du Conseil privé prescrivant à la Banque de suspendre ses paiements jusqu'à ce que le Parlement pût être consulté à ce sujet. On sait comment cette suspension fut sanctionnée, d'abord pour un temps limité, puis, par des prorogations successives, étendue jusqu'au 1er mai 1821, date à laquelle le régime du cours forcé cessa réellement par la reprise des paiements en espèces.

La Banque, dégagée de l'obligation de rembourser ses billets, put reprendre ses escomptes, prêter plus libéralement; elle augmenta de près de 2 millions de livres, en une semaine, ses émissions de billets dont 4.000 marchands de la cité s'engagèrent à soutenir le crédit. On l'autorisa à créer des coupures au-dessous de 5 livres. Quelques jours après, elle mit en circulation des billets de 1 livre et de 2 livres; et, pour fournir au public la monnaie divisionnaire nécessaire pour les petites transactions de la vie journalière, elle émit des « jetons » d'une valeur nominale de 1 *s.* 6 *d.*, 3 *s.*, et 5 shillings. La même autorisation fut donnée aux banquiers de province dont les billets restaient toujours exigibles à présentation. Enfin, l'on permit aux banques d'Écosse, qui avaient déjà des coupures de 20 shillings, de créer des billets au porteur et à vue our toute somme au-dessous de ce chiffre.

Toutes ces mesures si exceptionnelles, et dont les conséquences ne devaient se faire sentir que plus tard, produisirent un soulagement immédiat. Les affaires reprirent, les changes avec l'étranger s'améliorèrent dans les mois suivants, et l'or commença à revenir en Angleterre.

Nous devons passer rapidement sur les années qui suivirent. Pendant cette période si critique et si douloureuse pour l'Angleterre, qui allait épuiser toutes ses ressources dans le duel terrible engagé avec la France, il y eut à l'intérieur, comme nous l'avons dit ailleurs, une grande activité industrielle et une prospérité apparente. Le crédit de la Banque ne fut plus discuté. La conduite de ses directeurs fut d'abord assez prudente. Mais, entraînés par les exigences du Gouvernement et les sollicitations du commerce et de l'industrie, ils se laissèrent aller bientôt à des émissions de billets hors de proportion avec les besoins réels du pays.

La dépréciation d'un papier non convertible, en excès sur ce qu'exigeaient ces besoins, était inévitable. Cette dépréciation se produisit d'abord assez lentement : de 1803 à 1808 la prime de l'or fut en moyenne de 2 2/3 p. 100. Mais en 1808 et 1809, un concours de circonstances qu'il serait trop long d'énumérer ici (nous citerons seulement l'ouverture des marchés de l'Amérique du Sud que l'Espagne et le Portugal avaient toujours fermés jalousement) détermina une véritable fièvre de spéculation. La Banque, au lieu d'y mettre un frein, favorisa ce mouvement de spéculations et d'agiotages en donnant à ses escomptes une extension considérable. Le montant du papier dans son portefeuille, qui n'était que de £ 2.946.500 en 1795, s'eleva à £ 15.475.700 en 1809, et à £ 20.070.600 en 1810. Elle avait dû, en conséquence, accroître continuellement ses émissions de billets dont le chiffre atteignait alors £ 21.000.000. Le pays était inondé de papier, car à cette dernière somme il faut ajouter toutes les *notes* émises par une foule de banquiers de province, dont le nombre s'était multiplié considérablement; en 1810, on en comptait 721, et le montant des billets qu'ils avaient mis en circulation s'elevait, croit-on, à 30 millions de livres.

La surabondance de papier — la seule monnaie circulant alors — eut ses effets ordinaires : la prime de l'or monta à 14,40 p. 100, et la dépréciation des billets, c'est-à-dire la diminution de leur pouvoir payant, entraîna une hausse de tous les prix; les changes avec l'étranger descendirent au-dessous du pair et fléchirent de 9 p. 100 avec Hambourg, et de 14 p. 100 avec Paris.

Le Parlement dut se préoccuper de cette situation inquiétante, et en 1810 la Chambre des Communes nomma une commission (le fameux *Bullion Commit-*

tee) pour rechercher les causes de cette dépréciation et les remèdes à apporter à un état de choses si défavorable pour le pays. Cette commission, après avoir consulté les représentants les plus autorisés de la Banque et du monde commercial, rédigea le célèbre rapport qui devait être pendant plus de trente ans l'objet de débats animés et de controverses ardentes entre les théoriciens de la science économique — les *bullionists*, comme on les appelle — et la masse des hommes « pratiques », des agriculteurs, industriels et commerçants. Ne pouvant analyser ici les arguments et les recommandations contenus dans ce rapport, nous dirons seulement qu'il constatait l'existence d'une circulation de papier exagérée, et attribuait cet excès à la suspension des paiements en espèces qui laissait la Banque d'Angleterre libre d'effectuer ses émissions sans frein ni restriction. La commission formula son avis dans les termes suivants :

« Votre Comité estime qu'il serait superflu d'exposer en détail les désavantages qui doivent résulter pour le pays d'un excès si général de la circulation, excès qui abaisse sa valeur relative. L'effet sur toutes les transactions monétaires d'une pareille augmentation des prix; les dommages inévitables subis par les rentiers et par les créanciers de tout ordre, publics ou privés; les profits imprévus gagnés par le Gouvernement et tous les autres débiteurs; — ce sont là des conséquences trop évidentes pour qu'il soit besoin de les prouver, et trop contraires à la justice pour être laissées sans remède. Mais, de tous ces effets, le plus important de beaucoup aux yeux de votre Comité est celui exercé sur les salaires du journalier agricole, dont le taux — cela est bien connu — s'adapte aux changements qui surviennent dans la valeur de la monnaie beaucoup plus lentement que le prix de tous les autres genres de travail ou de marchandises... Le développement futur de ces embarras et de ces maux, si on ne l'arrête pas, convaincra pratiquement, avant peu de temps, ceux qui peuvent encore douter de leur existence. »

La reprise des paiements en espèces lui paraissait être le seul remède effectif. Mais comme c'était là une

opération de la plus grande délicatesse, son exécution devrait être laissée à la discrétion et à la prudence de la Banque. Toutefois, un délai de deux années paraissant largement suffisant pour la préparer, le Comité concluait finalement en recommandant le vote d'une loi prescrivant la reprise des paiements dans un pareil laps de temps.

Ce rapport fut discuté à la Chambre des Communes en mai 1811. Après un débat qui occupa quatre séances, et dans lequel les divers orateurs — notamment le Chancelier de l'Échiquier Vansittart — émirent les théories et les assertions les plus extravagantes et les plus absurdes (1), la Chambre repoussa à une énorme majorité toutes les résolutions proposées par le *Bullion Committee*. Bien plus, deux mois après, elle votait une loi qui faisait un délit (*misdemeanour*) du refus d'accepter une banknote pour sa valeur nominale comme l'équivalent de l'or.

La Banque fut donc laissée libre de poursuivre impunément sa carrière aventureuse, à l'abri du cours forcé. Elle accrut encore sa circulation qui monta à £ 23.844.050 en 1813, et atteignit £ 28.232.730 à la fin de 1814. La prime de l'or augmenta dans des proportions énormes : elle fut de 20 1/8 p. 100 en 1811, de 25 7/8 en 1812, et de 29 1/5 p. 100 en 1813; — c'est-à-dire que les billets de banque arrivèrent à perdre 30 p. 100 de leur valeur nominale. Les prix de toutes les marchandises s'élevèrent au double et au triple de ce qu'ils étaient auparavant. On crut que cette hausse serait permanente, et d'énormes entreprises agricoles furent engagées au moment même où l'esprit de spéculation était vivement surexcité par la réouverture

(1) « De véritables saturnales de déraison », dit Macleod. (*Op. cit.* II, p. 175.)

des ports de la Baltique et de la mer du Nord après la bataille de Leipzig. Vint ensuite une violente réaction et une dépression générale de tous les prix, dont les conséquences désastreuses se prolongèrent durant trois années. Il y eut 89 faillites parmi les banquiers de province, ce qui amena un discrédit général et une diminution considérable du papier émis par ces banquiers dont le nombre était monté de 728 en 1811 à 940 en 1813.

Il nous faut abréger. Après le rétablissement de la paix, l'Angleterre put exporter les immenses quantités de produits fabriqués qu'elle avait accumulés pendant la guerre. L'or afflua en abondance. De juillet 1816 à juillet 1817, le prix du marché ne dépassa pas 3 *l.* 19 *s.* par once. Les changes avec le continent redevinrent favorables. On aurait pu alors revenir à une circulation métallique, et la Banque, qui s'y était préparée, se déclarait prête à reprendre ses paiements en espèces. Mais le Gouvernement, qui avait à faire de larges opérations financières pour liquider les dépenses de la guerre, jugea plus avantageux de maintenir le cours forcé. On laissa donc échapper une occasion favorable, et, les émissions de billets continuant sans restriction ni prudence, la prime de l'or monta de nouveau à 3 p. 100 en 1817. Ce n'est qu'en 1819 que fut voté l'acte qui régla la reprise graduelle des paiements en espèces. Le cours forcé fut maintenu jusqu'à février 1820, date à partir de laquelle le public put demander pendant six mois le remboursement en or au taux de 4 *l.* 1 *s.* par once; d'octobre 1820 à mai 1821, au taux de 3 *l.* 19 *s.* 6 *d.* De mai 1821 à mai 1823, des lingots pouvaient être demandés au prix de 3 *l.* 17 *s.* 10 ½ *d.*, et, enfin, à compter de cette dernière date, le remboursement des billets devait être effectué en *pièces* d'or courantes dans le royaume. Mais la Banque anticipa sur les délais qui lui avaient été impartis et, dès

le 1er mai 1821, elle reprit l'échange de ses billets contre de l'or sans aucune restriction.

Peu de mesures ont été aussi violemment attaquées que cet acte de 1819 qui prononça la suppression du cours forcé. On a voulu le rendre responsable de toutes les catastrophes qui suivirent. Il n'est pas douteux que le retour des paiements en espèces bouleversa tous les contrats existants : favorable aux créanciers, il écrasait les débiteurs. La baisse générale de tous les prix, qui en fut la conséquence, affecta particulièrement les agriculteurs qui souffraient déjà d'une dépression prolongée dans la valeur de leurs produits, dépression due en partie à une abondance exceptionnelle des récoltes dans toute l'Europe.

Les avocats d'une circulation de papier illimitée, les *inflationists*, n'avaient pas désarmé quand éclata, à la fin de 1825, une violente crise financière qui sema la ruine dans tout le monde commercial et ébranla de nouveau le crédit de la Banque d'Angleterre. La reconnaissance de l'indépendance des États de l'Amérique du Sud et du Mexique avait ouvert un champ illimité à la spéculation, et l'on mit sur pied les entreprises les plus extravagantes et les plus chimériques pour exploiter les mines et les autres richesses de ces pays. La Banque, et avec elle tous les petits banquiers de province, encouragèrent, par des avances et des prêts sur toutes sortes de valeurs ou de marchandises, ces folies spéculatives qui engloutirent, dit-on, 150 millions de livres du capital britannique. Ils accrurent énormément leurs émissions de billets : en un seul mois — octobre 1824 — la circulation de ceux de la Banque augmenta de £ 2.300.000. Mais quand apparurent les premiers signes de la tempête qui s'avançait rapidement, la Banque s'efforça de restreindre violemment ses émissions, ce qui contribua à aggraver la

méfiance qui commençait à se manifester, et qui se changea en panique lorsque survinrent des faillites assez nombreuses. Au commencement de décembre 1825, deux des plus gros banquiers de Londres durent cesser leurs paiements, et entraînèrent dans leur chute plusieurs autres maisons de la cité et 66 banques de province. Les Directeurs de la Banque d'Angleterre, voyant qu'ils seraient certainement amenés à fermer leurs guichets, demandèrent au Gouvernement de remettre en vigueur le cours forcé. Mais le Cabinet s'y refusa énergiquement, et leur déclara que la Banque devrait payer jusqu'à son dernier « souverain ». A ce moment — le samedi 10 décembre — le montant des monnaies et lingots dans ses caves dépassait à peine un million de livres (1). La Banque, réduite pour ainsi dire aux abois, changea soudainement sa politique : elle se mit à escompter avec la plus grande libéralité et à faire des avances sur bills de l'Échiquier et sur toutes autres sortes de valeurs. Cette tactique audacieuse eut un plein succès et la panique fut arrêtée presque instantanément. En trois jours — du 14 au 17 décembre — la Banque émit plus de 5 millions de livres de bank-notes, parmi lesquelles quantités de billets d'une livre dont on n'avait jamais fait usage, et qui, découverts fort opportunément, servirent à remplacer en province ceux des banquiers locaux frappés d'un discrédit complet (2).

(1) Son encaisse métallique, qui s'élevait à £ 14.000.000 en janvier 1824, était descendue successivement à £ 10.000.000 au commencement de 1825, et à £ 3.000.000 à la fin d'octobre.

(2) Peu de temps après, un acte de 1826 interdit l'émission, après le 5 avril 1829, de billets au-dessous de £ 5. Il fut unanimement reconnu qu'il était impossible de conserver dans la circulation les petites monnaies métalliques si du papier de même dénomination pouvait circuler concurremment. Ces petites coupures, dont les banquiers de province abusaient, offraient les facilités les plus dangereuses pour des spéculations extravagantes.

Nous nous sommes étendu un peu longuement sur les événements de ces trente années — la phase la plus mémorable et la plus caractéristique dans la carrière de la Banque, — afin de montrer la grande place qu'elle avait prise dans la vie économique de la nation. Nous ne poursuivrons pas plus loin son historique, mais nous aurons l'occasion, en étudiant plus tard la période qui suit celle-ci, d'indiquer les modifications apportées à son monopole et à ses privilèges, dont une première limitation se fit en 1833 lors du renouvellement de sa charte.

Il nous reste à exposer le système tout différent des banques d'Écosse et l'origine des *Joint-stock Banks.*

L'acte de 1708 limitait à six le nombre des personnes qui pouvaient s'associer pour faire des opérations de banque. Cette disposition avait eu pour objet d'écarter la compétition d'autres banques puissantes et de donner pratiquement à la Banque d'Angleterre un privilège qui, avec le développement du pays, était devenu excessif et dangereux, et avait été la cause de désastres et de sinistres trop fréquents. C'était l'opinion qu'exprimait Lord Liverpool à la Chambre des Communes en février 1826, et il considérait le système existant comme « le plus pourri, le plus dangereux et le pire sous tous rapports » que l'on eût pu imaginer. « Le premier venu, disait-il, un petit boutiquier, un épicier, un marchand de fromages, sans aucun bien, peut ériger une banque en n'importe quel lieu, tandis que cela est interdit à une société par actions, quelque large que soit son capital, ou à un nombre de personnes dépassant six, quelque respectables et riches qu'elles puissent être. » En 1822, quelques esprits avisés avaient signalé que les termes de l'acte de 1708 donnaient bien à la Banque un privilège exclusif pour l'émission de billets à vue, mais qu'ils ne prohibaient pas la création

de banques de dépôts avec plus de six associés. La Banque combattit alors énergiquement cette interprétation de sa charte. Mais après les catastrophes de 1825, qui avaient montré de nouveau l'insécurité et le peu de solidité de tous les petits banquiers de province, elle dut abandonner cette attitude intransigeante. Et, après entente avec elle, le Parlement vota à la fin de 1826 une loi dont l'article 1er portait que « des banques avec un nombre illimité d'actionnaires pourraient être formées et faire toutes sortes d'opérations de banque, en émettant des *notes* ou des billets payables à vue, sous la condition que de telles corporations ou associations n'établiraient pas de sièges ou de comptoirs de banque à Londres, ou à quelque autre place dans un rayon de 65 milles autour de Londres, et que tout membre des dites corporations ou associations serait responsable des dettes de toutes sortes contractées pendant qu'il était actionnaire ou devenues exigibles après son entrée dans l'association ».

A la suite de cet acte, il se fonda dans les principales villes industrielles un assez grand nombre de banques régionales d'émissions : en 1836 il en existait 119 avec 37.202 actionnaires, tous solidaires, et possédant 690 succursales ouvertes par elles en diverses places. Mais quand le privilège d'émission de la Banque d'Angleterre eut été ainsi restreint, il restait encore à résoudre la question, soulevée en 1822, de savoir si son monopole comportait l'interdiction d'établir à Londres, et dans le rayon réservé, des sociétés par actions qui se borneraient simplement à recevoir des dépôts et à faire les autres opérations ordinaires de banque. Ce doute fut tranché en 1833 lors du renouvellement de sa charte. Après avoir pris l'avis des jurisconsultes de la Couronne, on inséra dans l'acte de renouvellement une clause qui permettait expressément la formation à

Londres, et dans les villes voisines, de *Joint-stock Banks* n'émettant pas de billets payables à vue ou à moins de six mois de date. Et presque aussitôt — en mars 1834 — était fondée la *London and Westminster Bank* qui fut la première de ces grandes banques de dépôts appelées à devenir le réservoir de capitaux énormes.

Cependant, au début, le développement des *Joint-stock Banks* fut beaucoup gêné par la législation existante, et il ne prit toute son ampleur que lorsqu'elles eurent obtenu en 1844 tous les privilèges d'une corporation et le droit d'ester en justice. Jusque-là, elles ne furent, aux yeux de la loi, que de simples associations ordinaires, et toute action, en demandant ou en défendant, — même pour la cause la plus minime — devait être formée aux noms de tous les actionnaires sans exception. Il leur était, en outre, interdit d'accepter les traites tirées sur elles à moins de six mois.

Le système des banques établies en Écosse diffère totalement de celui que nous venons d'exposer, et leur prospérité continue forme un contraste frappant avec la carrière si mouvementée de la Banque d'Angleterre. Le législateur n'est jamais intervenu pour y limiter le nombre des établissements de crédit, ni le nombre de actionnaires de chaque établissement, pas plus que pour y déterminer l'importance du fonds social ou l'étendue des opérations. « Le témoignage de tous ceux qui connaissent l'Écosse est unanime en faveur des remarquables effets que ce système a eus pour la prospérité du pays, la moralité et la conduite de son peuple. Il n'y a pas d'exagération à dire que cette nation était, à la période de la Révolution de 1688 et au moment de l'établissement de la Banque d'Écosse, le royaume le plus barbare, le plus sauvage et le plus indiscipliné de toute l'Europe. Et il est également indéniable que les

deux grandes causes de son progrès rapide en civilisation et en richesse furent son système d'éducation nationale et son système de banque (1). »

Ce dernier système se distinguait de celui établi en Angleterre par deux traits principaux : 1° indépendance complète des banques d'Écosse vis-à-vis du Gouvernement avec lequel elles n'eurent jamais de rapports pouvant lier leur sort à la fortune de l'État; 2° pouvoir illimité, sans restriction ni réserve, d'émettre des billets payables à vue pour toutes sommes à partir de 20 shillings.

On signale encore, parmi les causes qui contribuèrent à assurer leur succès et leur stabilité, certaines mesures très efficaces qu'elles adoptèrent en vue d'étendre leur action, d'encourager l'industrie, et de stimuler l'esprit d'épargne et d'économie du peuple. D'abord, elles ouvrirent des succursales ou des caisses dans chaque village. « Partout où les grandes banques voient un terrain favorable, elles installent une branche pour mettre en circulation leurs propres billets et vivifier l'industrie de la localité. De sorte qu'il n'y a pour ainsi dire aucun district, si éloigné ou si pauvre qu'il puisse être, qui ne jouisse de tous les avantages que la banque peut conférer; la plus humble branche possède toute la puissance et toute la sécurité de l'établissement central. En conséquence, ces terribles faillites (en Angleterre) de banquiers provinciaux, qui répandent la ruine, la désolation et la misère dans des districts tout entiers, sont inconnues en Écosse (2). »

Puis, elles introduisirent de bonne heure l'usage des comptes d'avances (*cash accounts*) et des comptes courants et de dépôts. En allouant un intérêt — fixé géné-

(1) Macleod, *Theory and Practice of Banking*, I, p. 391
(2) Macleod, *op. cit.*, I, p. 420.

ralement à 1 p. 100 au-dessous du taux du marché — sur les soldes journaliers de ces derniers comptes, les banques attirèrent dans leurs caisses toutes les sommes, même les plus minimes, qui n'étaient pas nécessaires pour les transactions journalières immédiates (1). « Chaque Écossais sent qu'il perd de l'argent sur toute banknote qu'il garde inactive dans sa poche ou dans sa maison. Chaque commerçant perd de l'argent sur toute somme qu'il conserve dans son tiroir. La conséquence de cela est que chacun dépose chez son banquier tous les fonds dont il n'a pas un emploi immédiat (2). »

Le système des *cash accounts* permettait au petit commerçant d'obtenir, sur la simple garantie de deux personnes solvables et jusqu'à concurrence d'une certaine somme, un crédit-espèces dont il pouvait disposer, soit par fractions, soit en totalité, avec faculté de rembourser de la même manière les avances qui lui avaient été faites : un intérêt n'était perçu que sur les sommes réellement prélevées par lui. Ces crédits-espèces étaient accordés à toutes classes de personnes, — à des commerçants, à des fermiers, à des marchands, à des industriels, aux gens des professions libérales ou à des propriétaires fonciers. Comme leurs cautions avaient toujours le pouvoir de retirer leur garantie, ce système avait ce bon effet de les faire exercer un contrôle moral sur ceux pour lesquels ils s'étaient rendus responsables. « C'est un fait notoire qu'une immense proportion de l'industrie de l'Écosse, et la mise en culture de

(1) Les banques recevaient des dépôts à partir de 10 livres (et même à partir de £ 1 dans les districts ruraux), et bonifiaient un intérêt calculé d'après le nombre de jours pendant lesquels ils lui étaient laissés. Les déposants avaient la faculté de les retirer à volonté, soit par fractions, soit en totalité.

(2) Macleod, *op. cit.*, I, p. 410.

son sol, doivent leur origine à ce système. L'agriculture si renommée des Lothians, les manufactures de Glasgow et de Paisley, les navires à vapeur sans rivaux de la Clyde, sont presque tous les enfants du crédit (1). »

Les trois plus anciennes banques d'Écosse sont : la *Banque d'Écosse*, érigée en 1695 en vertu d'un acte du Parlement écossais, lequel lui accorda pour vingt et un ans un monopole qui ne fut pas renouvelé; la *Royal Bank of Scotland* (1727); et la *British Linen Company* (1746), qui obtinrent des chartes d'incorporation que la Couronne était autorisée à accorder aux Compagnies de commerce. Ces trois banques possédaient deux privilèges qui leur étaient particuliers : le premier concernait la responsabilité de leurs actionnaires qui était limitée au montant des titres souscrits par eux; le second relatif à leurs billets qui étaient affranchis du timbre pour lequel elles composaient avec le Trésor par un abonnement annuel.

IV. — Richesse et paupérisme.

Durant cette période de près d'un siècle et demi, qui s'étend de 1688 à 1832, la richesse de l'Angleterre crût dans des proportions énormes. Ricardo écrivait en 1819 : « Le revenu annuel de la nation, même après le paiement des taxes, est probablement plus grand aujourd'hui qu'à n'importe quelle autre époque de son histoire. Comme preuve de ceci, nous pourrions citer l'accroissement de la population, l'extension de l'agriculture, l'augmentation de la marine marchande et des manufactures, la construction des docks, l'ouverture de nombreux canaux, aussi bien que beaucoup d'autres

(1) Macleod, I, p. 387.

entreprises coûteuses, toutes dénotant un accroissement immense du capital et de la production annuelle (1). » Les faits et les chiffres que nous avons rapportés dans ce chapitre et dans les chapitres antérieurs confirment ces assertions, et ont déjà pu donner une idée générale de l'importance et de l'étendue de cette prospérité économique qui, par la formation de nouvelles richesses et l'accumulation des capitaux, permit d'accomplir toutes les œuvres dont on vient de lire un court résumé.

La population de l'Angleterre, qui n'était que de 5 millions et demi d'habitants au moment de la Révolution, s'élevait à tout près de 14 millions en 1831; celle de l'Écosse, qui ne dépassait pas un million à l'époque de l'Union (1707), avait monté à 2.364.386. La mise en culture de plusieurs millions d'acres et les autres améliorations apportées au sol exigèrent des capitaux considérables. Il en fallut également d'énormes pour utiliser et exploiter les inventions nouvelles : construire des machines, ériger des milliers d'usines, les pourvoir de matériel et de matières premières. Et, en dehors des sommes consacrées à ces dépenses productives, la nation avait trouvé encore les ressources nécessaires pour fournir à son Gouvernement, avec des impôts annuels de plus en plus lourds, le capital d'une dette de plus de 20 milliards de francs, capital entièrement perdu puisqu'il fut absorbé en totalité par des guerres étrangères.

Il est assez difficile de mesurer et d'exprimer par des chiffres l'importance de cet enrichissement, dont les signes multiples ont été mis en relief dans les chapitres précédents. Quelques statisticiens l'ont essayé cependant, et nous allons reproduire leurs évaluations.

(1) *Principles of Political Economy*, 3e éd., 1819, p. 164.

Gregory King (1), l'un des plus estimés, et aux calculs de qui on attribue généralement une grande exactitude (2), fixait le revenu de l'Angleterre, au moment de la Révolution, à 43 millions de livres, dont 34 millions et demi auraient appartenu aux classes opulentes ou aisées qui formaient, selon lui, la moitié environ de la population. Près d'un siècle plus tard, en 1776, Young écrivait que ce revenu total s'élevait alors à 100 millions de livres et provenait des sources suivantes :

De l'agriculture.	£	63.000.000
De l'industrie et des manufactures.		20.000.000
Du commerce et des possessions coloniales. .		17.000.000
Total égal.	£	100.000.000

Après l'établissement de l'*income-tax*, les déclarations exigées des assujettis fournirent des chiffres qui, bien qu'atténués, permirent d'évaluer plus exactement l'ensemble du revenu de la nation. Les revenus déclarés pour l'année 1813 forment un total de £ 170.499.721 et se décomposent comme suit d'après leur origine :

Classe A. —	Terres, maisons, dîmes, mines, etc.	£	56.701.923
— B. —	Profits agricoles.		36.336.883
— C. —	Dividendes et intérêts des fonds publics.		36.080.167
— D. —	Profits du commerce et des autres professions.		11.380.748
— E. —	Traitements et pensions.		30.000.000
	Total.	£	170.499.721

Si l'on admet que tous ces revenus, affaiblis par les déclarations dans des proportions considérables, étaient

(1) Son traité, publié en 1696, porte le titre : *Natural and political Observations;* il a été réimprimé dans quelques éditions de *Chalmer s Estimate.*

(2) Cf. notamment : MACAULAY, *Hist. of England,* I, pp. 436, 438; THOROLD ROGERS, *Work and Wages*, pp. 464, 466.

vraisemblablement supérieurs d'un quart aux chiffres ci-dessus, — et si l'on tient compte de tous les revenus inférieurs à £ 50 qui étaient totalement exempts, et de ceux de £ 150 qui jouissaient de déductions importantes, — on doit supposer que le revenu total de la Grande-Bretagne (l'Irlande n'était pas soumise à l'*income-tax*) pouvait s'élever à cette époque à 300 millions de livres, soit 7 milliards et demi de francs. Les travaux et les recherches entrepris postérieurement semblent confirmer cette hypothèse. Le Dr Colq'houn, homme éclairé et très laborieux, a consigné — dans un ouvrage (1) qui est resté comme un modèle pour la clarté, la méthode et la justesse des observations — les résultats, basés sur les prix de 1812, d'une vaste enquête sur la richesse annuelle produite par la terre et le travail dans tout le Royaume-Uni. Voici quelles furent ses évaluations calculées sur les quantités et les prix moyens de chaque nature de produits :

Agriculture dans toutes ses branches.	£ 216.817.600
Mines et autres produits naturels extraits du sol. .	9.000.000
Industrie.	114.230.000
Commerce et navigation à l'intérieur.	31.500.000
Navigation et commerce maritimes.	46.373.800
Cabotage.	2.000.000
Pêches.	2.100.000
Banques.	3.500.000
Revenus provenant de l'étranger et des colonies. .	5.000.000
	£ 430.521.400

Si l'on déduit de ce chiffre le revenu de l'Irlande, que le Dr Colq'houn évaluait au cinquième du total, on trouve que l'ensemble du revenu national de la Grande-Bretagne aurait été, d'après lui, de

(1) *Treatise on the wealth, power and resources of the British Empire*, 2e éd., 1817.

£ 344.417.120 en 1812. Il convient toutefois de remarquer que ses évaluations reposaient en général sur des prix considérablement enflés alors par la dépréciation de l'argent (1). Après la guerre, et lors de la reprise des paiements en espèces, il se produisit, comme on le sait, une baisse considérable de tous les prix; et, pour tenir compte de cette diminution dans la valeur des produits, il faudrait faire subir aux chiffres du Dr Colq'houn des réductions importantes. Mais, d'autre part, la richesse nationale fit des progrès rapides après le retour de la paix : l'accroissement de la population, celui de la production et des consommations, eurent tôt fait d'effacer les exagérations que l'on pouvait relever dans les calculs faits en 1815. Aussi les recherches faites un peu plus tard, de 1820 à 1830, aboutissent-elles à des résultats à peu près identiques à ceux trouvés par le Dr Colq'houn : d'après les auteurs de ces recherches, la richesse annuelle créée dans la Grande-Bretagne devait être alors d'environ 300 millions de livres, soit 7 milliards 500 millions de francs (2). Si l'on ajoute à ce revenu celui de l'Irlande, dont la population atteignait 8 millions d'habitants en 1831, il ne semblera pas téméraire d'adopter l'opinion d'un écrivain qui, quelques années plus tard, évaluait à 400 millions de livres (10 milliards de francs) l'ensemble du revenu annuel du Royaume-Uni (3). Il faisait ressortir, pour justifier cette évaluation, que les contributions publi-

(1) Il les avait, il est vrai, atténués légèrement, notamment pour les céréales qu'il n'avait estimées qu'à la moitié de la valeur nominale de l'époque.

(2) Cf. J. Lowe, *The present state of England*, 1822 (chap. viii et Appendice, pp. 74, 84); Lord Liverpool (Discours du 22 février 1822 à la Chambre des Lords); Parnell, *On Financial Reform*, 1831, pp. 11 et 12; Mac Culloch, *Statistical Account*, 1854, II, p. 526.

(3) V. Bailly, *Administration générale et locale des finances du Royaume-Uni*, Paris, 1837, II, p. 624.

ques, taxes et redevances de toutes natures, prélevées sur ce revenu pour les besoins de l'État ou des localités, étaient en nombre rond de 2 milliards de francs (1); le Royaume-Uni supportait donc une somme d'impôts qui atteignait alors (vers 1833) le cinquième du revenu national présumé par lui.

On vient de voir dans quelles proportions considérables la richesse avait augmenté : sa progression avait été beaucoup plus rapide que celle, pourtant remarquable, de la population. Il reste à expliquer comment cet énorme accroissement de richesse se répartit entre les diverses classes de la nation. Il semble qu'une telle prospérité, qu'un pareil enrichissement, eût dû procurer un peu de bien-être, un peu plus de confort, à la masse du peuple, ou apporter tout au moins quelque amélioration au sort des plus malheureux. On sait qu'il en fut tout différemment. La concentration des richesses créées se fit entre les mains et au profit de quelques-uns; et jamais n'exista, entre l'extrême opulence et l'extrême misère, un contraste plus violent que celui qu'offre l'Angleterre dans la première moitié du XIXe siècle.

Suivons dans sa marche ascendante la fortune de ces quelques milliers de privilégiés, qui étalaient alors leur luxe grandiose et leur élégance à côté de classes laborieuses que des salaires de famine avaient réduites à un état de misère et de dégradation — physique et morale — dont nous citerons tout à l'heure quelques exemples.

(1)

Contributions de l'État	£	50.200.000
Droits, péages, épices		3.300.000
Dîmes		8.400.000
Taxes locales		19.000.000
Total	£	80.900.000

(*Ibid.*, p. 599.)

Ce furent les propriétaires fonciers qui, les premiers, participèrent dans une mesure considérable aux progrès de la richesse. Le sol avait toujours été immobilisé entre les mains de quelques grandes familles, par l'effet des lois de primogéniture et l'usage des substitutions. Mais si toutes les terres d'une paroisse étaient généralement la propriété du seigneur (*lord of the manor*), les habitants avaient une part dans l'usufruit de ces terres. Il y avait un assez grand nombre de petits tenanciers qui exploitaient certaines parties du domaine moyennant des redevances déterminées, et le moindre paysan occupait une maison et cultivait quelques parcelles dans le champ commun (*open field*); il pouvait entretenir une vache et quelques autres animaux, que la tolérance du seigneur lui permettait de faire paître sur les terres vagues et incultes, où il pouvait encore couper le bois nécessaire à son chauffage. L'effet des *enclosures* dont nous avons parlé longuement dans un paragraphe précédent (1) fut de transformer tous ces paysans en prolétaires, en simples journaliers agricoles. Des milliers d'acres, dont les grands propriétaires avaient jusqu'alors partagé l'usufruit avec les habitants, vinrent s'ajouter à leur propriété privée, car dans le partage des communaux, les actes d'*enclosure* adjugeaient la plus grande partie au *lord of the manor*, et ce que la loi ne lui attribuait pas, il l'acquit bientôt à vil prix, la détresse des petits propriétaires les mettant à sa merci. La petite et la moyenne culture disparurent et firent place à de vastes exploitations confiées à des fermiers amplement pourvus de capitaux, à l'aide desquels on put entreprendre une série d'améliorations et de défrichements qui augmentèrent considérablement la productivité du sol.

(1) V. pp. 265, 266.

C'est ainsi que furent formés ces grands domaines dont les revenus, toujours croissants, allaient constituer à leurs propriétaires d'énormes fortunes territoriales. Nous avons dit comment, disposant du pouvoir législatif, ils s'en servirent pour augmenter ces revenus; ils se firent allouer des primes sur les blés qu'ils exportaient, prohibèrent les importations de céréales qui auraient pu les obliger à abaisser le prix de leurs produits, et réussirent à maintenir pendant un siècle et demi — même aux époques de disette et de famine — ces abominables *corn-laws* qui doublaient ou triplaient le prix du pain. Pendant les guerres napoléoniennes, le blé atteignit des prix sans précédent (1), et les propriétaires fonciers en profitèrent pour rehausser leurs fermages dans des proportions excessives. Bien plus, ils n'hésitèrent pas, lors du rétablissement de la paix, à employer leur influence souveraine dans le Parlement, pour faire écarter le dégrèvement des impôts de consommation qui pesaient alors si lourdement sur la masse de la nation, et pour faire voter l'abolition de l'*income-tax* que supportaient leurs revenus. Par cette mesure, dictée par l'égoïsme le plus étroit, ces revenus s'accrurent d'une somme égale à la taxe, c'est-à-dire de 10 p. 100.

L'essor industriel contribua encore à augmenter les richesses de l'aristocratie et apporta un surcroît d'opulence pour les maîtres du sol. D'une part, l'exploitation des mines, qui prit une grande importance dès la fin du XVIIIe siècle, ne put se faire sans l'autorisation ou le concours des propriétaires fonciers, et devint pour beaucoup d'entre eux la source de revenus immenses; et, d'autre part, les terrains nécessaires aux nombreuses industries qui s'établissaient sur tous les points du

(1) V. p. 274.

pays, et ceux réclamés pour l'extension des villes ou la création de nouveaux centres de population, durent encore leur être payés à des prix exorbitants.

A côté de cette aristocratie territoriale, on vit s'élever, à peu près à la même époque, une autre aristocratie qui allait bientôt rivaliser pour l'éclat du luxe, et par son influence sociale et politique, avec les descendants de l'ancienne noblesse. En face du grand seigneur millionnaire, se dressa le manufacturier millionnaire. Des fortunes gigantesques, colossales, furent réalisées en peu d'années par un certain nombre d'hommes entreprenants et hardis — des industriels, des commerçants, des armateurs, des banquiers — qui, utilisant les récentes inventions mécaniques et l'expansion commerciale qui en fut la conséquence, donnèrent à leurs entreprises ou à leurs spéculations une envergure énorme, déversant sur le monde entier les produits des manufactures que l'Angleterre érigeait par milliers sur son territoire.

Enfin, au-dessous des propriétaires fonciers et des magnats de la finance ou de la grande industrie, il y avait une classe moyenne assez nombreuse, une *gentry*, qui profita dans une mesure plus ou moins grande de l'accroissement de la richesse nationale : ses membres allaient se multiplier, et son influence croître, avec l'aisance acquise. Jusqu'alors la *gentry* s'était composée presque exclusivement de petits propriétaires fonciers, de personnes exerçant certaines professions libérales, ou pourvues, soit de bénéfices ecclésiastiques, soit de places dans l'armée, la marine, l'administration, etc. — bénéfices et places réservés généralement aux cadets de grandes familles qui, comme on le sait, n'héritaient ni de la fortune territoriale, ni des titres ou dignités de leurs pères, que les lois de primogéniture réservaient à l'aîné. Les ressources de cette *gentry*

étaient encore très limitées à la fin du XVIIe siècle, si l'on en juge d'après les chiffres que nous indique Gregory King. Il évalue les revenus moyens des petits propriétaires fonciers de ce temps, de £ 90 à £ 55; ceux du clergé à £ 72 ou £ 50 selon les rangs. Les *lawyers*, d'après lui, gagnaient en moyenne £ 154, et les personnes adonnées aux arts libéraux ou aux sciences, £ 60. Les soldes des officiers de la marine et de l'armée allaient de £ 80 à £ 60.

Mais cette classe, assez restreinte, vit ses cadres s'élargir et ses revenus augmenter avec la progression de la population et de la richesse. D'autres éléments, assez nombreux, vinrent s'y agréger. La petite industrie et le petit négoce qui, pendant des siècles, s'étaient traînés dans les opérations du détail, furent vivifiés et prospérèrent grandement avec la multiplicité et l'extension des transactions, de plus en plus actives, que motivaient les besoins nouveaux du luxe et du développement économique. Beaucoup de commerçants et de petits industriels réalisèrent alors des fortunes importantes qui, les rendant indépendants (*gentlemen of independent means*), permirent à eux ou à leurs enfants de s'élever dans l'échelle sociale et d'entrer dans les rangs de la *gentry*. Capitalistes, rentiers, commerçants ou industriels enrichis, contribuèrent, avec les professions libérales et les officiers ou fonctionnaires de l'État, à former l'ossature de cette classe moyenne, opulente ou aisée, qui allait exercer une influence de plus en plus grande dans l'évolution politique et économique de la nation. Sa richesse, sa bonne éducation, sa culture, la rapprochèrent des classes supérieures dont elle épousa le plus souvent les goûts et les préjugés.

Voyons maintenant le sort qui fut fait aux classes ouvrières au milieu de cette prospérité. Nous nous occu-

perons d'abord des habitants des campagnes qui, d'après King, formaient en 1696 les trois quarts de la population totale (1).

Il a été dit tout à l'heure que l'effet des nombreuses « enclosures » faites pendant le XVIIIe siècle avait été de dépouiller le laboureur de tous ses droits sur le sol. Il fut spolié, exproprié, sans compensation, de ses moyens d'existence, des avantages ou des tolérances dont il avait joui pendant une longue suite de siècles. Et, réduit à l'état de prolétaire, il devint, pour sa subsistance et celle de sa famille, entièrement dépendant de son salaire. Mais ce salaire, en vertu du célèbre statut 5 d'Élisabeth, était fixé tous les ans par les magistrats du Comté, par les *Justices of the Peace*, c'est-à-dire par les riches propriétaires auxquels il importait peu que le paysan anglais vécût de privations et de souffrances, « s'ils pouvaient obtenir du travail à bon marché et des fermages plus élevés ». L'histoire des classes agricoles se trouve dès lors étroitement associée à l'histoire des lois sur les pauvres dont nous avons parlé dans un chapitre antérieur (2). Nous ne pouvons en suivre le développement, et devons nous borner à ajouter quelques traits à l'esquisse que nous avons tracée, en enregistrant ici les effets désastreux de ces lois et de la jurisprudence qui en régla l'application.

Repoussé par la loi de *settlement* (domicile de secours) de tous les lieux où il aurait pu employer ses bras, l'ouvrier n'eut plus d'autre refuge que la paroisse où il était né, et à laquelle incombait l'obligation de l'assister ou de lui procurer du travail. Écrasées par

(1) Sur une population de 5.500.000 habitants, il y en avait, selon lui, 4 millions résidant hors des villes ou des petits bourgs centres de marchés.

(2) Livre Ier, chap. VII, pp. 495 et suiv.

les charges que leur imposait la nécessité de nourrir ou d'occuper des bandes d'hommes oisifs, et pour la plupart valides, les paroisses s'ingénièrent et eurent recours à des expédients variés, à des procédés étranges ou inhumains, pour se décharger du poids de taxes sous lequel les contribuables succombaient. Ces charges se trouvèrent encore considérablement accrues à la fin du XVIIIe siècle quand, en raison de la cherté des subsistances, les magistrats des comtés, suivant l'exemple de ceux du Berkshire, adoptèrent à peu près partout le système de compléter les salaires — dont ils ne voulaient pas relever les taux — par des allocations de la paroisse basées sur le prix du pain ou de la farine. On allait ainsi à la ruine de la plupart des districts ruraux; et, en assurant un revenu fixe à tous les travailleurs, on encouragea la fainéantise et l'imprévoyance, en détruisant chez eux toute énergie morale, tout sentiment d'émulation. « Il n'y a que deux motifs qui déterminent l'homme au travail : l'un, l'espoir d'améliorer sa condition et celle de sa famille; l'autre, la crainte d'une punition. L'un est le principe du travail libre, l'autre le principe de l'esclavage. L'un produit l'activité, la frugalité, la sobriété, les affections de famille, et met la classe laborieuse en rapports affectueux avec le reste de la communauté; l'autre engendre, aussi certainement, la paresse, l'imprévoyance, le vice, la discorde, et place le maître et l'ouvrier dans un état perpétuel de jalousie et de méfiance. Malheureusement la tendance du système dont nous parlons est de supprimer le premier de ces principes et d'introduire le second. La subsistance est assurée à tous : au paresseux aussi bien qu'au laborieux; au débauché aussi bien qu'au sobre; et, en ce qui touche du moins les intérêts humains, tout motif disparaît de conquérir une bonne réputation. Les effets ont répondu à la cause.

On trouve les hommes valides, mous et négligents à leur travail, et dissolus dans leurs heures de loisir; un père se désintéresse de ses enfants; les enfants jugent inutile de contribuer au soutien de leurs parents; les maîtres et les ouvriers sont engagés dans des querelles perpétuelles; et le pauvre, toujours secouru, est toujours mécontent. Le crime progresse avec une audace croissante, et les parties du pays où ce système domine sont, en dépit de nos geôles et de nos lois, remplies de braconniers et de voleurs (1). »

Les effets démoralisateurs d'un pareil système sont bien mis en relief dans ce rapport de 1824. Nous citerons quelques faits pour montrer à quel degré de servitude et de dégradation était tombé le travailleur rural au commencement du XIXe siècle, et comment les lois d'assistance avaient été dénaturées et détournées de leur but par des calculs intéressés et par des pratiques barbares ou ignorantes.

Quand une paroisse ne pouvait occuper tous ses pauvres à l'entretien de ses routes ou dans l'exploitation d'une petite ferme prise fréquemment dans ce but, elle vendait aux enchères aux fermiers le travail de tous les hommes assistés (2). Dans d'autres cas,

(1) *Report from the Committee on Labourers Wages*, 1824.

(2) « La Paroisse, en général, fait un arrangement avec un fermier pour lui vendre le travail d'un ou de plusieurs pauvres à un certain prix et paye au pauvre, sur les fonds paroissiaux, la différence entre ce prix et l'allocation que lui attribue l'échelle basée sur le prix du pain et le nombre des membres de sa famille. En beaucoup de districts le système des « hommes de tournée » (*roundsmen*) est appliqué au moyen d'enchères publiques. M. Richardson constate que dans le comté de Northampton, à Salgrave, les vieux et les infirmes sont vendus, par enchères mensuelles, aux plus offrants, à des prix variant, suivant la saison de l'année, de 1 *s.* 6 *d.* par semaine à 3 *s.*; à Yordley, Hastings, tous les hommes sans emploi sont mis en vente hebdomadairement, et le clergyman lui a dit qu'il avait vu la semaine précédente adjuger dix hommes à l'un des fermiers pour 5 shillings, et qu'il y avait alors environ 70 hommes affermés de cette manière sur un total de 170. » (*Report from His Majesty's Commissioners for inquiry into the Administration and parochial operation of the Poor-Laws*, 1834.)

les contribuables s'entendaient pour occuper, chacun dans la proportion de ses taxes, tous les ouvriers oisifs, et pour leur payer les salaires fixés par le tarif, sans égard au travail accompli; un propriétaire ou un fermier était ainsi forcé de congédier de bons travailleurs afin d'occuper des pauvres, inhabiles ou paresseux, s'il n'aimait mieux payer de suite à la paroisse le montant des salaires de ceux-ci (1). Ailleurs, dans les *close parishes*, c'est-à-dire dans celles où toutes les terres appartenaient à un seul propriétaire, celui-ci faisait détruire toutes les chaumières sur son domaine, et faisait venir des paroisses voisines les travailleurs dont il avait besoin, et qu'il ne payait qu'au prix très réduit fixé par le tarif officiel dressé par les magistrats. C'était la paroisse où résidait l'ouvrier qui devait fournir à ce dernier, par une allocation complémentaire, le supplément de salaire nécessaire à sa subsistance d'après l'échelle du pain. Or, comme on l'a vu, le chiffre de cette allocation s'élevait avec le nombre des enfants, et il y avait là un stimulant dangereux à l'accroissement de la population. Des faits nombreux montrent que ce système contribua beaucoup à encourager l'immoralité et le relâchement des mœurs.

Nous ne pouvons nous étendre davantage sur la situation misérable et dégradée de cette masse de journaliers agricoles, dont la législation et les autorités qui administraient l'assistance publique avaient fait de véritables serfs. Cependant nous mentionnerons

(1) Le nombre d'hommes à employer ne résultait pas du besoin réel de travaux à faire. Il était déterminé en raison, soit du revenu de la propriété, soit de la part contributive dans les taxes paroissiales, ou encore des attelages employés dans l'exploitation. Dans un cas cité par le rapport ci-dessus mentionné, un recteur eut pour son lot à employer 62 1/2 hommes, à 10 shillings par semaine, alors que sa taxe se montait déjà à une somme ne £ 420 (10.500 fr.), le double de la valeur de son bénéfice.

encore une mesure adoptée par la plupart de ces autorités locales, et qui, parmi tous les expédients imaginés par les paroisses pour atténuer leurs charges, apparaîtra comme le procédé le plus barbare et le plus inhumain : c'est la *traite* des enfants pauvres que l'on vendait, par des contrats d'apprentissage, « n'importe à qui, n'importe pour quel métier, pourvu que le maître résidât dans une autre paroisse ». On les enlevait ainsi dès le plus bas âge aux parents assistés par la paroisse; et le père, privé de la puissance paternelle, n'avait plus à partir de cette mise en apprentissage, ni liens ni relations avec ses enfants, garçons ou filles, qui passaient sous la juridiction et l'autorité des maîtres (fermiers ou industriels), presque toujours durs et inhumains, qui s'étaient chargés de les nourrir et de les entretenir jusqu'à l'âge de 21 ans. C'est surtout vers les usines ou les manufactures du Lancashire et du Yorkshire que, plus tard, l'on dirigea ces convois d'enfants, entassés dans des tombereaux; et là, soumis jusqu'à leur majorité à des traitements cruels, à un travail excessif et non rémunéré, beaucoup étaient victimes d'une mortalité effrayante. Ceux qui survivaient se démoralisaient rapidement, et n'ayant ni le sentiment de la responsabilité, ni l'aiguillon de l'intérêt personnel, ils perdaient pour la plupart le goût du travail, contractaient des vices dégradants, devenaient des révoltés ou des paresseux.

Malgré tout, on ne put arrêter la progression de plus en plus inquiétante des charges occasionnées par un système d'assistance qui avait conduit à l'emploi de mesures aussi cruelles. Les sommes levées pour cette assistance par la taxe des pauvres, et qui n'étaient vers 1750 que de £ 689.971 (c'est la moyenne de trois années 1748-1750), s'élevaient déjà en 1776 à £ 1.521.732. Elles passèrent ensuite à £ 4.077.891

en 1803, à £ 5.724.506 en 1815, et atteignirent leur maximum, £ 7.890.148 en 1817. Elles étaient encore de £ 7.036.968 en 1831. La taxe dévorait le revenu total du sol dans certaines petites paroisses rurales où l'on offrit aux pauvres, qui refusèrent, de leur abandonner toutes les terres (1). Il était tout à fait impossible de maintenir plus longtemps un régime qui produisait de tels résultats. Et après la mémorable enquête de 1834, dont les révélations produisirent une stupeur et une indignation universelles, on lui substitua un système d'assistance beaucoup plus dur et plus rigoureux, qui supprima complètement les secours à domicile (*out-door relief*). La nouvelle législation, encore en vigueur aujourd'hui, et qui fit de l'internement dans un *workhouse* la condition expresse de l'assistance, souleva une grande irritation et de violentes rancunes parmi la masse des pauvres qui avaient vécu jusqu'alors, à peu près oisifs et sans soucis, dans leurs paroisses natales, où les autorités étaient légalement obligées de les entretenir.

Quant au travailleur libre, qui cherchait à se maintenir indépendant et à subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille par son industrie et un travail acharné, sa situation, déjà misérable, s'aggrava beaucoup avec la hausse du prix des subsistances (2). On trouve dans

(1) Ce fut le cas notamment de la paroisse de Cholesbury, dans le comté de Buckingham où, bien que la population fût restée stationnaire, la taxe avait crû de £ 10.11 *s.* en 1801 à £ 367 en 1831.

(2) J. Lowe cite, d'après un travail publié en 1817 (*State of the labouring classes*, par Burton), les chiffres suivants qui montrent le rapport à diverses époques des salaires de l'ouvrier agricole avec le prix du blé :

Périodes.	Salaires hebdomadaires.		Prix du quarter de froment.		Salaires exprimés en « pints » de froment.
	s.	*d.*	*s.*	*d.*	
1742 à 1752.	6	0	30	0	102
1761 à 1770.	7	6	42	6	90
1780 à 1790.	8	0	51	2	80
1795 à 1800.	9	0	70	8	65
1800 à 1808.	11	0	86	8	60

l'ouvrage si complet et si estimé de Sir F. Eden (1) un tableau des dépenses annuelles d'un ouvrier agricole dont la famille est supposée composée de 5 4/5 personnes. Les chiffres suivants, relevés par l'auteur en 1796, sont la moyenne des dépenses de 65 familles habitant dans des parties différentes de l'Angleterre :

Nourriture	£	27	1	8
Loyer		1	13	3
Chauffage et éclairage		2	10	7
Habillement et blanchissage		4	18	»
Divers		»	10	10
Total	£	36	14	4

Pour tenir compte de la hausse des prix qui eut lieu de 1796 à 1820, il faudrait relever toutes ces sommes de 25 p. 100. On arriverait ainsi à une dépense totale annuelle de 45 *l.* 18 *s.* 0 *d.*, soit tout près de 18 shillings par semaine. Or, malgré le relèvement des salaires qui eut lieu pendant cette période à la suite de la dépréciation de l'argent, il est bien douteux qu'un ouvrier agricole ait jamais pu obtenir un pareil revenu hebdomadaire, d'une façon régulière, même en comprenant dans ses gains le produit du travail de sa femme et de ses enfants.

Nous venons de voir l'indigence qui asservit et dégrade. Il nous faut descendre un degré plus bas pour trouver dans la condition faite aux ouvriers de l'industrie le spectacle du véritable paupérisme, — c'est-à-dire d'un état de dénûment constant, dans lequel les moyens d'existence sont d'une façon permanente au-dessous du niveau le plus bas des besoins ordinaires.

Une étude historique des salaires exigerait des développements et des explications qui ne sauraient trouver place dans ce livre. D'autre part, le pouvoir d'échange

(1) *The State of the Poor*, 1797.

des salaires variant avec le prix des subsistances et la valeur de l'argent, une simple énonciation de leurs taux successifs ne fournirait pas d'indications précises sur la situation des classes ouvrières à diverses époques. Mais nous pouvons dire que cette situation, loin de s'améliorer, empira considérablement dans les premières années du dernier siècle.

Il y eut, au moment de la révolution industrielle décrite dans un paragraphe précédent, un déplacement extraordinaire du travail; et les conséquences de ce changement violent, qui bouleversa toutes les conditions d'existence et d'activité de la plupart des classes laborieuses, furent encore aggravées par l'état de guerre, par le renchérissement des principaux objets de consommation, et par la dépréciation dans la valeur du signe monétaire. Le développement des manufactures n'amena pas, comme on aurait pu le penser, une demande de main-d'œuvre, qui aurait produit une hausse des salaires. Ce fut le contraire qui arriva. Des femmes et de jeunes enfants étaient aptes à conduire les nouvelles machines qui faisaient le travail exécuté jusqu'ici par des adultes. Les ouvriers expérimentés (*skilled workmen*), qui avaient dû faire de longues années d'apprentissage pour pouvoir exercer un métier déterminé, ne trouvèrent plus à s'employer, et eurent à adopter d'autres professions ou à accepter des salaires de plus en plus réduits.

C'est surtout dans les industries textiles, où l'emploi des femmes et des enfants procurait une main-d'œuvre moins coûteuse, que l'influence des machines sur les salaires se fit sentir au détriment des ouvriers adultes. En 1808, les tisserands dans l'industrie cotonnière gagnaient seulement la moitié de la rémunération qu'ils obtenaient huit ans auparavant; et la dépression de leurs salaires continua et s'aggrava

encore dans les années suivantes (1). Ces malheureux ouvriers, réduits à la plus extrême misère, pétitionnèrent en vain au Parlement pour obtenir la fixation par la loi d'un minimum de salaire (2). Enfin, en 1812, ils découvrirent qu'il n'était pas nécessaire de légiférer de nouveau sur ce sujet, et que le statut 5 d'Élisabeth, dont il avait été fait si souvent usage contre eux dans le passé, leur offrait le moyen d'obtenir ce qu'ils demandaient. Ils s'adressèrent donc aux magistrats locaux pour faire établir le tarif légal des salaires à leur attribuer. Mais le Parlement s'empressa alors d'abolir les dispositions de cet acte qui semblaient offrir quelque protection aux ouvriers victimes de l'avilissement des salaires.

En Écosse, où les tisserands, après une longue et coûteuse procédure devant les tribunaux, avaient enfin obtenu la fixation de certains taux de salaires, ils ne trouvèrent près de la magistrature locale aucun appui pour faire valoir les droits qui venaient de leur être reconnus, et durent engager la grande grève de 1813 à laquelle prirent part 40.000 ouvriers. Mais, comme à cette époque un pareil mouvement constituait encore une offense criminelle, les grévistes furent envoyés en prison (3).

La politique suivie à cette époque par le Gouvernement et le Parlement, à l'égard des classes ouvrières, fut sans pitié et inexorable. Ils adoptèrent la doctrine du *Laissez faire*, convaincus que l'intérêt national commandait de laisser les industriels conduire leurs propres affaires, sans entraves ni empêchements;

(1) Cf. *Report from the Committee on Petitions of Several Cotton manufacturers and Journeymen Cotton Weavers*, 1808; BAINES, *History of the Cotton Manufacture*, 1836, p. 489.

(2) La même demande fut encore faite en 1835 à la Chambre des Communes.

(3) V. CUNNINGHAM, *Growth of English Industry*, II, p. 639.

et la Chambre des Communes était « nerveusement effrayée » de prendre quelque mesure qui pourrait d'une façon quelconque nuire au commerce des marchands ou des manufacturiers. Ce fut le triomphe du capitalisme, et un Comité de la Chambre déclarait en 1806 que le « droit de tout homme d'employer le capital dont il a hérité ou qu'il a acquis, selon sa propre discrétion, et sans molestation ni obstruction, aussi longtemps qu'il n'empiète pas sur les droits ou la propriété d'autrui, est un de ces privilèges que la libre et heureuse Constitution de ce pays a depuis longtemps accoutumé tout citoyen britannique à considérer comme son droit de naissance. »

Le législateur suivait docilement les canons de la nouvelle école d'Économie politique. Celle-ci enseignait que le véritable intérêt d'une nation manufacturière est d'encourager parmi les ouvriers la concurrence qui empêche la hausse des salaires, et assure à la fois la bonne qualité et le bon marché des produits. L'opinion publique était aussi impressionnée par les théories récentes concernant le fonds des salaires (*Wages Fund*) et la tendance à un excès de population, quand les difficultés de l'existence deviennent moindres. Les économistes doctrinaires — les Ricardo, les Malthus, les James Mill — soutenaient qu'il était impossible à des coalitions d'ouvriers d'élever les salaires, dont le taux était nécessairement déterminé par le rapport entre le nombre d'ouvriers cherchant du travail et le fonds mis à part par le capitaliste pour leur paiement. Ils traitaient avec dédain ou mépris (1) toutes

(1) On aura une idée de la raideur dogmatique de leurs opinions par ce passage d'un discours prononcé par Ricardo à la Chambre des Communes pour réclamer l'abrogation immédiate des actes dits de Spitalfields qui avaient réglementé en 1772 les salaires des ouvriers en soie : « Les principes de la véritable économie politique n'ont jamais varié, et

les œuvres philanthropiques entreprises pour améliorer la condition des pauvres; ils soutenaient que le paupérisme était dû à ce que la population augmentait plus rapidement que les moyens de subsistance, et concluaient que toute charité, qui aidait à une plus rapide multiplication, augmentait le mal qu'elle cherchait à soulager (1).

La loi, qui se montrait si partiale pour les maîtres et n'offrait aucune protection aux ouvriers, punissait comme un crime toute coalition, toute entente entre eux pour obtenir de meilleurs salaires ou une amélioration de leur sort. On réprima avec la plus extrême rigueur les excès ou les attaques auxquels ils se livrèrent à diverses reprises, poussés par la misère ou le manque de travail. A la suite de la destruction de quelques métiers à Nottingham, en 1811, le Parlement vota un acte qui, comme à l'ordinaire, condamnait les émeutiers à la peine de mort. C'est dans la discussion de cette loi que Lord Byron, qui l'attaquait avec véhémence, proposa, pour le cas où elle serait votée, d'y ajouter une disposition en vertu de laquelle le jury devrait toujours être composé de douze bouchers, et le tribunal être présidé par un juge du tempérament de Jeffreys (2).

ceux qui n'ont pas compris cette science feraient mieux de n'en pas parler, mais de donner de bonnes raisons, s'ils peuvent en trouver quelques-unes, pour soutenir la législation actuelle. » (Hansard, *Parl. Debates*, nouvelle série, IX, 381.)

(1) « ... Ils ne s'aperçurent pas que les principes qu'ils énonçaient étaient seulement vrais sous certaines limitations. Le sens pratique d'Adam Smith l'avait préservé de l'exagération dans laquelle ils tombèrent; il s'était occupé de faits concrets et de la vie présente de la nation. Ses disciples le suivirent, en distinguant le côté économique de la vie humaine, mais ils en traitèrent comme d'une entité indépendante et non comme déterminé par les circonstances politiques du pays et par la prospérité personnelle des citoyens. » (Cunningham, *op. cit.*, II, p. 738.)

(2) Le juge sanguinaire et infâme qui fit mettre à mort tant de malheureux, innocents pour la plupart, après l'insurrection de Monmouth, sous Jacques II.

L'ouvrier, laissé sans défense, devint la victime de maîtres chez qui un égoïsme féroce, la rapacité, la soif de s'enrichir vite par tous les moyens possibles, étouffaient tout sentiment de justice ou d'humanité. La concurrence acharnée que les industriels se faisaient entre eux, la nécessité d'écouler une surproduction, toujours croissante, chez les nations étrangères qui se défendaient par leurs tarifs de douane, les obligeaient à abaisser constamment leurs prix de vente. Il leur fallait donc réduire de plus en plus leurs frais de production dans lesquels le prix de la main-d'œuvre était un facteur important. Dans ce but, non contents de comprimer les salaires aux taux les plus infimes, et d'exiger de leurs ouviers un travail excessif et épuisant, ces « capitaines d'industrie » ne rougissaient pas de recourir aux pratiques les plus basses pour grossir leurs gains, en enlevant encore à ces malheureux quelques parcelles de leur misérable pitance. Ils y parvenaient en effectuant le paiement de leurs ouvriers dans un cabaret ou un débit dont ils étaient les propriétaires, ou encore par le *Tally* ou *Truck System*, lequel consistait à payer les salaires au moyen de jetons ou de bons de consommation échangeables dans des boutiques leur appartenant, ce qui leur permettait d'ajouter les profits d'un commerce de détail aux économies déjà réalisées par une main-d'œuvre à bon marché.

Devant cette exploitation féroce de ses forces et des fruits de son travail, l'ouvrier adulte, pressé par le besoin et sans protection légale, était tout à fait désarmé. Mais comment qualifier les abus monstrueux que la législation tolérait dans l'emploi des femmes et des enfants? C'est Pitt qui signala aux manufacturiers le travail des enfants comme la grande ressource qui devait leur permettre de supporter l'augmentation des

taxes. Les enquêtes de 1832 et 1833 ont révélé toute l'horreur du régime barbare et inhumain auquel ces malheureux êtres furent soumis dans les usines; « de cette conscription qui ne se bornait pas, comme celle de Napoléon, à moissonner les adultes, mais qui, enrôlant les enfants dès l'âge le plus tendre, s'étendit bientôt aux femmes elles-mêmes et traîna les familles entières sur le champ de bataille de l'industrie (1). »

Quand Robert Owen, après son mariage en 1799, devint l'associé de son beau-père David Dale, il trouva à l'usine de New-Lanark 500 enfants, depuis l'âge de cinq ans jusqu'à celui de huit, qui, pris parmi les pauvres d'Édimbourg, étaient attelés à l'ouvrage des hommes. Les économistes traitaient alors de « sentimentalistes » ou d'agitateurs tous ceux « qui faisaient parade d'humanité en discourant sur des choses aussi insignifiantes (*trivialities*) que le commerce des esclaves, l'exploitation des petits ramoneurs ou la condition des enfants dans les manufactures ». Leur principal organe, la *Revue d'Edimbourg*, s'exprimait dans les termes suivants au sujet d'une mesure proposée en 1819 pour la protection des enfants employés au ramonage des cheminées, lesquels, d'après des révélations sensationnelles faites en 1816 devant un comité parlementaire, étaient en butte au traitement le plus brutal : « Après tout, nous devons avouer que l'on a eu tout à fait raison de rejeter le bill pour interdire le ramonage des cheminées par de jeunes enfants, *parce que le mot « humanité » est une invention moderne*, et qu'il y a beaucoup de cheminées qu'il est impossible de ramoner d'une autre manière. »

La loi de 1833 essaya de remédier aux abus les plus criants, en instituant une inspection administra-

(1) Léon Faucher, *Études sur l'Angleterre*, II, p. 78.

tive des usines, et en limitant la durée du travail des enfants dans quelques industries manufacturières seulement. Mais les prescriptions de tous ces premiers *Factory acts* furent facilement éludées par l'ingéniosité ou le mauvais vouloir des maîtres, encouragés d'ailleurs par la mollesse ou l'indifférence apportées dans leur application. Et une nouvelle enquête ordonnée en 1840 sur l'initiative de Lord Ashley, l'infatigable champion de toutes les causes philanthropiques, démontra l'urgente nécessité d'une intervention plus efficace de l'État en faveur des femmes et des enfants employés dans l'industrie. « Une horrible clarté fut projetée sur des faits qui semblent appartenir à un autre siècle, et dont on n'aurait jamais soupçonné l'existence dans un pays civilisé (1). » Nous allons citer, en abrégeant et condensant le plus possible, quelques-unes des constatations de cette enquête qui dura près de deux années.

Dans les mines de houille, les enfants commençaient souvent à travailler dès l'âge de quatre à cinq ans. Accroupis derrière une porte ou trappe, leur fonction consistait à l'ouvrir pour laisser passer les wagons chargés de houille et à la fermer aussitôt après. Rien de plus triste que l'existence de ce petit être. Il descendait dans le puits à 3 ou à 4 heures du matin pour n'en sortir qu'à 5 ou 6 heures du soir. Le dimanche seulement, il lui était donné de contempler la clarté du jour. Tout le long de la semaine, il restait dans l'obscurité et dans l'humidité, n'ayant d'autre distraction que celle d'apercevoir de temps en temps la lampe qui éclairait le passage des convois. A 8 ou 9 ans, les enfants étaient employés à traîner ou à pousser les wagons. Le toit de la mine étant souvent très bas, ces enfants devaient ramper sur leurs mains, une courroie passée autour

(1) Léon Faucher, *op. cit.*, II, p. 106.

du corps et supportant la chaîne du wagon, absolument dans l'attitude d'une bête de somme chargée de son harnais. Les garçons et les filles étaient employés indifféremment. Ce travail pénible, et qui exige un grand déploiement de forces musculaires, ne durait jamais moins de onze heures; plus souvent il se continuait pendant douze heures, quelquefois durant treize ou quatorze heures. Dans les temps de presse on occupait régulièrement les ouvriers pendant la nuit. La mine était pour eux une école de blasphème et de débauche, à laquelle ils ne pouvaient échapper. Les hommes et les femmes mariées ou non, même les femmes enceintes, les jeunes garçons et les jeunes filles, travaillaient à peu près nus; ils travaillaient pêle-mêle, aux mêmes heures et aux mêmes occupations. Il en résultait que, dès l'âge de douze ans, un apprenti buvait, fumait, jurait et tenait le langage le plus obscène. Le concubinage était de règle, et les naissances illégitimes tellement nombreuses qu'on ne les remarquait plus. Les vols, les rixes, les soulèvements tenaient les districts houillers dans un état perpétuel d'agitation.

Dans les mines de cuivre, de plomb et de zinc, où les conditions du travail altèrent promptement la santé des ouvriers, il était d'usage que les adolescents formaient une association avec les adultes, et l'ardeur que les enfants apportaient au travail avait tôt fait de ruiner leur constitution.

Dans les fabriques, usines et autres ateliers, les enfants étaient reçus quelquefois à l'âge de 3 ou 4 ans, et souvent à l'âge de 5 ou 6 ans; régulièrement le travail commençait pour eux entre 7 et 8. Il est des fabriques où le nombre des enfants de 7 à 13 ans excède celui des adolescents de 13 à 18. Parmi les enfants, on compte plus de filles que de garçons; dans

certains ateliers, les femmes et les jeunes filles sont seules employées. Généralement les enfants, au lieu d'avoir affaire au chef de l'atelier, dépendent de quelque ouvrier brutal et avide, qui les nourrit mal, les couvre de haillons, et fait profit de leur travail; cette espèce de servage dure souvent depuis l'âge de 7 ans jusqu'à 21. Quelquefois les parents empruntent de l'argent au maître, en stipulant qu'il se remboursera de cette avance sur le salaire de l'apprenti; c'est une vente dans les règles, le père livre sa chair et son sang, comme cela se pratique dans la traite des nègres, pour quelques bouteilles d'eau-de-vie ou pour quelques livres de tabac (1).

Les petits ateliers sont les plus insalubres, tant à cause de la nature du travail, — comme dans la quincaillerie, dans les poteries et dans les manufactures de verres, — que par l'incurie des fabricants. Partout, la durée du travail est la même pour les enfants que pour les adultes : douze heures en moyenne, rarement dix, dans un grand nombre de cas quinze et seize heures.

Citons encore quelques faits particuliers signalés par les commissaires enquêteurs :

A Birmingham, les enfants employés dans les ateliers sont pâles et faibles; on les nourrit mal, et l'hiver comme l'été on les envoie au travail sans bas ni souliers. A Wolverhampton, il n'y a pas d'heures régulières pour les repas; les enfants avalent leurs aliments en travaillant. A Seigneley, les enfants qui font des clous travaillent de quatre heures du matin à neuf heures

(1) Voyez ce que dit M. Hickson, l'un des commissaires enquêteurs, sur les marchés d'enfants qui se tenaient à Bethnal Green deux fois par semaine. Parfois 300 de ces petits êtres y étaient amenés par leurs parents pour être loués ou vendus, généralement à des tisserands qui employaient les garçons comme dévideurs ou auxiliaires de leurs apprentis, et les filles comme servantes à tout faire. (*Report of Assistant Hand-Loom Weavers' Commissioners* 1840.)

du soir, et cela dès l'âge de 7 ans; on exige d'eux jusqu'à mille clous par jour. En Écosse, la nourriture qu'on leur donne dépend de la quantité d'ouvrage qu'ils font. A Warrington, dans les fabriques d'épingles, les enfants sont représentés comme étant d'une complexion délicate et maladive, petits, maigres et sans muscles. Dans les poteries du Staffordshire, les jeunes ouvriers sont constamment sur pied; ils sont chargés de porter de lourds fardeaux, de l'atelier où l'on moule à l'étuve, et la température élevée dans laquelle ils travaillent ne peut qu'ajouter aux fatigues de cette occupation monotone. On ne leur laisse pas même le loisir nécessaire pour les repas.

Dans les fabriques de tulle et dans la bonneterie, les enfants commencent à travailler de si bonne heure, et la journée de travail est si longue, que le cœur des mères se fend, dit un commissaire, rien que d'y penser. Ils ne prennent jamais d'exercice en plein air, et la nature du travail produit une distorsion presque universelle de l'épine dorsale. Les maladies les plus communes sont les scrofules, les indigestions et les ophtalmies; les femmes se plaignent d'enfanter avec peine, et les avortements sont très communs.

Dans les ateliers d'impression sur étoffes, il est des saisons où l'atelier chôme, et d'autres où le travail marche sans interruption pendant quelques semaines, employant deux relais d'ouvriers, l'un pour le jour, et l'autre pour la nuit. Dans ce cas, il faut souvent que l'ouvrier imprimeur réveille par quelque correction manuelle son *tireur* qui ne peut plus se tenir sur ses jambes, et qui, en roulant par terre, s'endort. Il y a des exemples d'enfants qui, ayant commencé leur travail à 6 heures du matin, ont dû continuer sans désemparer jusqu'au lendemain à 10 heures. Dans ces occasions, on leur fait prendre du tabac pour les tenir éveil-

lés, ou bien on les envoie de temps en temps plonger leur tête dans un baquet d'eau.

Nous avons cru utile d'étaler ces ulcères qui rongeaient les pieds du colosse britannique. Cette prospérité économique, qui faisait l'admiration du monde entier, avait été acquise au prix de la dégradation physique et morale des classes laborieuses qui avaient tant contribué à l'édifier. Pendant un demi-siècle, l'intérêt manufacturier prima tout, et réussit à étouffer le cri de l'humanité. Le sentiment public se réveilla enfin, quand les enquêtes officielles eurent dévoilé les misères affreuses, les privations et les souffrances de toutes sortes endurées par les classes qui vivaient de salaires. Le Parlement dut intervenir afin de protéger efficacement les femmes et les enfants et faire cesser l'oppression qui pesait sur eux.

Le paupérisme recula ensuite lentement, grâce aux efforts combinés de la législation et de l'initiative privée. Les *Trade-Unions*, autorisées — ou plutôt tolérées — à partir de 1824 (1), et qui depuis lors ont pris un développement et une puissance souvent redoutables, poursuivirent avec ténacité et succès le relèvement des salaires et la diminution des heures de travail. Et malgré les erreurs ou les actes d'oppression qu'on a pu leur reprocher, il est incontestable que ces grandes organisa-

(1) L'acte de 1824 qui abolit les lois antérieures contre les coalitions d'ouvriers fut rapporté en partie l'année suivante. L'opinion publique et la jurisprudence restèrent toujours hostiles aux *Trade-Unions* qui furent fréquemment poursuivies devant les tribunaux. On continua notamment à considérer comme délictueux, et à punir comme *conspiracy*, « tout ce qui pouvait obstruer le commerce ». La rupture de contrat était tenue comme une offense criminelle de la part de l'ouvrier qui pouvait être envoyé en prison, tandis que le patron, toujours cru sur son affirmation (en vertu du *Master and Servant Act*, aboli seulement en 1868), n'encourait qu'une responsabilité civile. Enfin, la loi refusa ongtemps de reconnaître et de protéger les fonds de toute association destinée à soutenir les grèves.

tions ont aidé puissamment à l'amélioration du sort des classes ouvrières, auxquelles elles ont inspiré finalement des sentiments d'ordre, de dignité et de prévoyance, dont témoigne la prospérité des nombreuses œuvres de mutualité et des associations d'épargne ou de coopération qu'elles ont créées ou suscitées (1).

(1) Nous empruntons à un rapport du *Chief Registrar of Friendly Societies* le tableau suivant qui résume la situation financière de toutes ces œuvres en 1903 :

	Nombre de membres.	Fonds.
Building Societies	601.204	66.197.227
Friendly Societies	13.414.182	47.666.118
Cooperative Societies	2.171.642	43.369.891
Trade-Unions	1.575.375	5.260.186
Workmen's Compensation Schemes	117.619	181.432
Friends of labour loan Societies	33 590	258.303
Total *Registered Provident Societies*	17.913.612	164.933.157

LIVRE III

LES TEMPS MODERNES
(1832-1902)

CHAPITRE PREMIER

HISTOIRE ET POLITIQUE

I. — La Couronne et les partis.

Le caractère de la royauté avait été profondément altéré par la révolution de 1688 qui mit virtuellement dans les mêmes mains le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. En effet, toutes les prérogatives et tous les droits attribués au souverain ne devaient plus être exercés désormais que par des ministres responsables qui représenteraient la majorité des Chambres; le seul moyen effectif pour le monarque de conserver le pouvoir était de trouver des ministres soumis et des députés dociles. Nous avons montré dans un autre chapitre (1)

(1) V. Livre II, chap. 1er, pp. 5-7, 13-14, 27.

par quels procédés, et avec quelle autorité absolue, Georges III réussit à gouverner personnellement pendant tout un demi-siècle, sans aucun égard ni pour son Parlement, ni pour l'opinion publique. Mais quand, en 1811, le vieux roi, frappé de démence incurable, dut abandonner les rênes du gouvernement, le pouvoir législatif reprit immédiatement la haute main et étendit considérablement le champ de son action et de son contrôle. Le rôle du souverain devint dès lors à peu près passif, et il ne put plus accomplir aucun acte que par ses ministres et sous leur responsabilité :

« Toutes les faveurs, les distinctions, les emplois civils ou judiciaires, les grades dans l'armée et la marine, les évêchés et bénéfices ecclésiastiques, sont donnés sur la proposition du premier ministre ou de ses collègues; les rapports avec le Parlement, les convocations et dissolutions sont réglés par le Cabinet, qui rédige même les discours que doit prononcer le souverain; enfin, les affaires diplomatiques, celles des colonies et des Indes, sont dirigées par les secrétaires d'État compétents. La seule occasion où le souverain fasse un acte personnel est celle de la chute d'un cabinet. Il peut accepter ou refuser la démission des ministres, leur accorder ou leur refuser le droit de dissoudre le Parlement, suivant qu'il considère qu'un appel au pays peut donner tort ou raison au Cabinet contre la Chambre des Communes; encore n'est-il pas toujours libre de faire ce qu'il veut sous ce rapport. Enfin, il a théoriquement le droit d'appeler qui bon lui semble pour former un nouveau ministère, mais l'exercice de ce privilège est singulièrement limité, car il faut nécessairement confier le pouvoir au parti vainqueur; et, chacun des partis ayant un *leader* accepté et reconnu, c'est nécessairement aussi à ce chef qu'il faut s'adresser,

à moins de circonstances très exceptionnelles (1). »

Et quand ce leader se trouve porté au pouvoir à la suite d'élections qui constituent pour lui un véritable triomphe personnel, une sorte de plébiscite (ce fut le cas de Lord Palmerston en 1857 et de M. Gladstone en 1880), son influence sur son parti et sur le Parlement est telle qu'on peut le considérer comme un souverain absolu. Qui pourrait lui faire obstacle? « Le monarque est désarmé; son droit de dissolution n'existe plus, puisque l'avis des électeurs est formellement connu; son droit de révocation est paralysé, puisque la majorité parlementaire n'est pas douteuse (2). »

Il y a, il est vrai, la Chambre des Lords, indépendante par sa composition, et irresponsable. Restée essentiellement rétrograde, elle a souvent arrêté ou retardé les réformes les plus utiles et les plus justes. Mais elle a presque toujours fini par céder, quand le corps électoral s'est prononcé énergiquement en faveur de la Chambre des Communes, et qu'elle a dû reconnaître que l'opinion publique s'identifiait avec celle de ses représentants. Les ministres, possédant la confiance du Parlement et du pays, peuvent, d'ailleurs, mettre fin aux conflits entre les deux Chambres en demandant au souverain d'exercer la prérogative, que lui réserve la Constitution, de créer un nombre illimité de nouveaux pairs. La seule menace d'y avoir recours vient encore aujourd'hui (1911), comme en 1832, d'avoir raison des résistances de la Chambre héréditaire.

Déjà avant l'arrivée au trône de la reine Victoria, il régnait dans le peuple un violent sentiment antidynastique. Le respect quasi-religieux, hérité des

(1) De Franqueville, *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, I, p. 312.
(2) *Ibid.*, I, p. 463.

ancêtres, pour la majesté royale avait à peu près disparu. Le discrédit personnel des deux derniers souverains avait beaucoup contribué à cet affaiblissement de l'idée monarchique. Chacun sait les mœurs basses et dissolues de Georges IV, et le mépris universel qu'il s'était attiré par sa conduite scandaleuse, tant comme prince-régent que comme roi. Son frère, Guillaume IV, excitait la risée publique par ses excentricités et ses allures grotesques, et beaucoup pensaient qu'il finirait par la folie comme son père Georges III.

La perspective de voir prochainement le trône occupé par une jeune fille, qui serait guidée et dominée par les ministres au pouvoir, soulevait de violentes polémiques entre les partis rivaux qui s'accusaient réciproquement de desseins perfides ou atroces. Les tories prédisaient que la future reine, subissant les influences de sa famille allemande (les Cobourg), se ferait « papiste » et épouserait un catholique, — ce qui, menaçait-on, serait une forfaiture entraînant la déchéance immédiate de la Couronne britannique. De leur côté, les radicaux et les Irlandais parlaient de complots ourdis par les tories pour déposer, et même assassiner, la jeune princesse, et mettre à sa place son oncle, le duc de Cumberland. Ce dernier, le plus impopulaire des fils de Georges III, était, en effet, accusé d'avoir participé dans la conspiration découverte en 1835 et connue sous le nom d'*Orange plot.* Les menées de ses partisans pour écarter sa nièce et lui attribuer la couronne continuèrent encore pendant les premières années du règne de Victoria, bien qu'il eût quitté l'Angleterre pour aller occuper le trône de Hanovre (1); elles ne cessèrent

(1) L'union de l'Angleterre et du Hanovre sous les mêmes souverains cessa à la mort de Guillaume IV; l'ordre de succession au trône de Hanovre étant réglé par la loi salique qui excluait les femmes, la couronne fut dévolue au duc de Cumberland comme le plus proche héritier du dernier roi.

que lorsque la naissance du premier enfant de la reine lui eut enlevé sa qualité d'héritier présomptif de la Couronne d'Angleterre.

Au début de son règne, Victoria fut initiée à son rôle et à ses devoirs constitutionnels par le chef du Cabinet libéral, Lord Melbourne, un homme d'État léger et indolent, mais qui se montra pour la jeune reine un conseiller dévoué, paternel et affectueux. Son influence était vue avec jalousie et suspicion par les tories; et ces sentiments de défiance se manifestèrent avec éclat quand, appelés à prendre le pouvoir, ils exigèrent le renvoi de la maison de la Reine de toutes les femmes alliées à leurs adversaires politiques. On sait comment se termina cette *Bedchamber* question : devant le refus de la Reine de se séparer des femmes attachées à sa personne, Sir Robert Peel déclina la mission de constituer un cabinet conservateur, et Lord Melbourne, rappelé, reprit le pouvoir qu'il conserva jusqu'en 1841. La Reine eut encore, pendant les années qui précédèrent son mariage, un guide sagace et éclairé dans son oncle Léopold, le roi des Belges, qui lui prodigua les avis et les conseils. Il avait lui-même comme conseiller intime et homme de confiance un Allemand, le baron Stockmar, qu'il avait chargé de l'éducation de son neveu Albert — le futur prince-consort — et dont l'influence devait être plus tard si grande et si étendue sur la conduite et les actes politiques du couple royal.

Le mariage de la Reine, qui eut lieu en 1840, ne fit qu'augmenter les difficultés de sa position, en éveillant les défiances et les jalousies que devaient susciter la présence d'un étranger comme prince-époux (1).

(1) Le Parlement refusa d'assigner un rang au prince Albert et de lui conférer un titre. Ce fut seulement dix-sept ans plus tard que des lettres-patentes du 2 juillet 1857 lui donnèrent le titre de Prince-Consort.

Il suffit de parcourir les journaux comiques de l'époque pour voir combien la Reine et le prince Albert étaient impopulaires. « En 1847 (ils étaient mariés depuis sept ans et avaient cinq enfants), ils étaient regardés tous les deux avec une suspicion jalouse, et dire un mot pour le Prince, en dehors d'un petit cercle limité, était encourir le soupçon de snobisme. On murmurait contre chaque penny voté par le Parlement pour des dépenses relatives à la Cour, et *Punch* représentait les deux chefs de la Société anglaise comme des mendiants importuns... Le public britannique ne pouvait pardonner au prince Albert d'être un Allemand, dont les goûts étaient antipathiques à une génération pour qui le véritable héros était Lord Palmerston. Le Prince ne faisait pas courir et ne pariait pas... Ses goûts étaient littéraires, artistiques... On les considérait comme efféminés et indignes...

« Il existait une cause plus sérieuse pour l'éloignement et la défiance que l'on avait pour le mari de la Reine; c'était son intervention dans la politique... Il n'était pas, et ne pouvait se faire Anglais. Sous la Constitution britannique, il n'était personne; et la Reine elle-même était incapable de lui donner la préséance sur leur propre fils. En réalité, il était un maire du Palais plutôt qu'un pouvoir constitutionnel. La Reine le consultait sur toutes choses, et plaçait une confiance absolue dans son jugement. Il était passionnément intéressé par la politique, spécialement, comme il était naturel, par la politique étrangère. Il voyait tous les documents officiels; il connaissait tous les secrets du Cabinet; il était présent aux entrevues les plus confidentielles entre la Reine et ses ministres. Il corrigeait même les dépêches de Lord Palmerston, bien qu'il soit juste de dire que Lord Palmerston les modifiait de nouveau ensuite. Tout ceci était inévi-

table... C'était un état de choses anormal, et que la Constitution britannique ne reconnaissait pas. C'était l'autorité sans la responsabilité, l'influence sans restriction... Comme Georges III, qui était un Allemand bien qu'il se glorifiât du nom de Breton, le prince Albert souhaitait voir la Couronne indépendante des partis et assumer ses anciens droits... Avec des hommes comme Russell et Palmerston, le Prince ne pouvait espérer faire beaucoup, si ce n'est de les mettre l'un contre l'autre, et il ne manqua pas de le faire. Mais il leur donnait des conseils qu'ils ne recherchaient, ni ne désiraient, et beaucoup de ces conseils étaient bons. Le fait est que les instincts propres du Prince, à la fois en politique et en religion, étaient libéraux. Ses tendances à l'absolutisme lui venaient du baron Stockmar, un professeur de cette science de l'homme d'État que l'on peut apprendre par les livres. Il haïssait le *whigisme*, parce qu'il faisait de la Couronne une marionnette, et Lord John (Russell) était un whig typique. Cependant, sous certains rapports, Lord John, bien que n'étant pas un courtisan, était encore préférable à Sir Robert (Peel) qui, lui, ne voulait tolérer aucune intervention, de quelque côté qu'elle vînt (1). »

Les efforts du Prince pour rendre à la Couronne son ancienne influence sur la marche du gouvernement se heurtèrent donc toujours, on vient de le voir, contre la résistance froide et résolue d'hommes d'État comme Peel, Russell ou Gladstone, jaloux de leurs droits et de leur indépendance, ainsi que de l'autorité que leur conférait la confiance de leur parti.

La Constitution exige que la Reine donne son assentiment et sa signature à une foule innombrable de docu-

(1) H. Paul, *History of modern England* (1906), I, pp. 67, 68.

ments officiels dont le contenu est souvent insignifiant, et que le moindre employé pourrait signer aussi bien qu'elle. « On prétend qu'un homme d'État, un peu libre dans ses propos, a trouvé moyen de défendre cet abus en disant : Il peut se faire qu'un sot monte sur le trône, et, dans ce cas, il serait bon de lui réserver beaucoup d'occupations d'une nature telle qu'il ne puisse pas faire de mal. Mais c'est un enfantillage d'entasser tant de besogne routinière sur les bras d'un souverain. C'est là un débris du temps passé où Georges III voulait connaître par lui-même les détails les plus vulgaires, et ne donner qu'un assentiment motivé aux mesures les plus insignifiantes (1). » Le prince Albert n'était pas un sot ; il était instruit et intelligent. Mais il était Allemand, et tenait de son éducation des habitudes de formalisme, des goûts d'ordre, de ponctualité, de précision minutieuse, qui le faisaient se complaire dans ces besognes paperassières ou bureaucratiques. La publication de sa correspondance en 1874 et 1880 (2), et celle qui a été faite en 1907 des lettres de la reine Victoria (3) (presque toutes inspirées ou dictées par le Prince), ont révélé toute l'étendue de son rôle et de cette application peut-être un peu tâtillonne. C'est à son habitude de classer et d'annoter tous les papiers de la Reine que l'on doit la conservation de ce que les éditeurs décrivent comme « probablement la plus extraordinaire collection de documents dans le monde ». (Ceux s'étendant jusqu'en 1861 sont contenus dans 500 ou 600 volumes reliés qui sont à Windsor.)

C'est surtout au sujet des relations extérieures que le Prince, féru de politique étrangère, chercha à faire

(1) Bagehot, *The English Constitution*, p. 182.

(2) V. *The Life and Letters of the Prince Consort* (2 vol. 1874-1880), par sir Th. Martin.

(3) *The Letters of Queen Victoria* (1907).

prévaloir ce qu'il considérait comme la position constitutionnelle et l'autorité de la Couronne. Palmerston, qui avait l'habitude de conduire à sa guise les affaires de son ministère, le plus souvent sans même consulter ses collègues, ne tenait aucun compte des avis de la Reine ou de son mari, et il était exécré par tous les deux. C'était en vain que la Reine rappelait constamment à son ministre des Affaires étrangères que ses dépêches devaient être vues par elle avant d'être expédiées. Elle s'était plainte à diverses reprises (en 1848, 1849 et 1850) à son premier ministre — Russell — de ce que Lord Palmerston exprimait à l'étranger ses propres vues personnelles sans qu'elles eussent été approuvées par elle ou par le Cabinet; et elle s'était efforcée de provoquer son renvoi. Enfin, le 12 août 1850, elle adressa à Lord John Russell le fameux mémorandum (l'original en avait été rédigé par Stockmar) dans lequel elle exigeait, en termes comminatoires, la communication préalable, et en temps utile, de toutes les mesures auxquelles elle était appelée à donner sa sanction; et elle interdisait, sous peine de renvoi immédiat du ministre chargé de leur exécution, de les altérer ou modifier arbitrairement après leur approbation par la Couronne.

Lord John Russell était invité à communiquer ce mémorandum à Lord Palmerston, qui se borna à en prendre copie et à promettre de s'y conformer. Mais le vieil homme d'État, têtu et volontaire, continua tranquillement à agir comme par le passé, c'est-à-dire d'après ses propres vues, sans admettre aucun contrôle de ses actes, ce qu'il montra peu après à l'occasion de l'insurrection hongroise, et par son attitude vis-à-vis de Kossuth qui, proscrit, fut reçu en Angleterre avec des démonstrations enthousiastes, au grand déplaisir de la Cour dont les sympathies

déclarées étaient toutes en faveur de l'Autriche.

Il alla même plus loin, et, en 1851, contrairement à la résolution prise par le Cabinet d'observer une stricte neutralité à l'occasion des événements de France, il donna, de sa propre initiative, au comte Walewski l'assurance de l'approbation par l'Angleterre du coup d'État du prince Napoléon. Ceci était trop, même pour Lord John Russell, et Palmerston fut invité à résigner ses fonctions. Il ne tarda pas d'ailleurs à prendre sa revanche, et quelques jours après il faisait tomber le ministère mis en minorité à la Chambre des Communes. Lord Palmerston, qui était l'idole de ses compatriotes, rentra au pouvoir en 1853, et en 1855 il devint chef du Cabinet, poste qu'il devait occuper, sauf pendant un court intervalle, jusqu'à sa mort en 1865.

La reine Victoria, fille d'une princesse de Saxe-Cobourg-Gotha, était Allemande de cœur et d'éducation, comme son mari. Toutes ses sympathies étaient pour les princes allemands, dont la plupart étaient ses parents ou ses alliés, et en faveur desquels elle intervint constamment. « Ni la Reine, ni le Prince ne comprirent la politique si profondément sagace de Cavour. En 1859, ils étaient favorables à l'Autriche et à la restauration des ducs. Mais Lord Palmerston, après avoir consulté le Cabinet, informa Sa Majesté que, si l'avis de ses ministres n'était pas accepté, ils démissionneraient. Le service inestimable qu'ils rendirent à l'Italie ne fut pas rendu à l'Italie seule. Ces deux hommes d'État anglais, ces deux vétérans (Russel et Palmerston), unis à la fin après tant de différences, se dressèrent pour le peuple contre la Couronne dans la cause de la liberté et de l'émancipation de toute l'Europe (1). »

(1) H. Paul, *op. cit.*, I, p. 270.

Les quelques faits que nous venons de résumer montrent combien l'intervention de la Reine, souvent active et passionnée, resta presque toujours stérile et sans influence sur la ligne de conduite et les déterminations de ces grands ministres, qui s'appellent Peel, Russell, Palmerston, et qui lui furent tous profondément antipathiques. Seul Disraëli, dont nous dirons tout à l'heure le rôle comme chef du parti conservateur, sut, avec une souplesse tout orientale (il était sémite d'origine), se concilier les sympathies et même l'amitié de la Reine, dont on l'accusait de flatter les idées et de prévenir tous les désirs.

Après la mort prématurée du Prince-Consort, survenue en 1861, la Reine cessa de résider à Londres et ne parut plus dans aucune cérémonie publique; elle vécut dans une retraite absolue à Balmoral ou à Osborne. « En 1871, un sentiment profond et universel de mécontentement contre l'éloignement de la Reine trouva un écho dans les journaux du pays. On avait éprouvé beaucoup de sympathie pour la souveraine dans son veuvage, mais une abstention de dix ans de toute activité sociale et de tout devoir public semblait un luxe excessif de douleur. Des agitateurs se plaignaient du mauvais emploi des richesses de la Couronne et prédisaient la chute imminente de la Monarchie. A un pamphlet injurieux intitulé : « *Qu'en fait-elle?* », et qui prétendait être l'examen par un expert des dépenses privées de la Reine, le Chancelier de l'Échiquier crut devoir faire une réponse semi-officielle : il démentit l'assertion que la Reine n'acquittait pas l'income-tax, et Gladstone insista sur ce que son revenu personnel était entièrement à sa disposition (1). »

(1) Sydney Low, *The History of England during the reign of Victoria*, p. 270 (t. XII, de la *Political History of England*).
Cf. également, du même auteur : *The governance of England*.

A la tête de cette agitation était un jeune baronnet, Sir Charles Dilke, alors député pour Chelsea, qui fit une tournée de conférences dans lesquelles il exposait et condamnait les dépenses royales. Il se proclamait hardiment républicain, et beaucoup de gens pensaient que ce mouvement vague, un peu incohérent, qui se dessinait en Angleterre en faveur de la République, avait enfin trouvé son leader, que l'heure était arrivée, et l'homme aussi.

Plus tard, cette « vague » de sentiment anti-monarchique se calma un peu, puis recula, et les allusions « disloyales » ou hostiles se firent plus rares. La grande dignité de la vie privée de la Reine, les malheurs répétés qui la frappèrent dans ses affections de famille, contribuèrent à lui ramener les sympathies de son peuple. Elle reprit peu à peu une part plus active aux affaires de l'État, et, tout en n'intervenant pas dans les questions domestiques, sa défiance invincible pour la politique étrangère de ses ministres la fit maintenir énergiquement son droit constitutionnel d'exercer un contrôle sur les relations extérieures du royaume. Puis, quand son règne, se prolongeant, eut dépassé en durée celui de tout autre souverain anglais, il se fit un revirement complet dans les sentiments de ses sujets. Les fêtes qui eurent lieu en 1897, pour célébrer le soixantième anniversaire de son accession au trône, dépassèrent en éclat tout ce qu'on avait jamais vu, et provoquèrent dans toutes les classes de la population un enthousiasme extraordinaire. Dans l'âme sentimentale du peuple anglais, plus facile à émouvoir qu'on le croit généralement, le spectacle de cette longue vie et d'un caractère sans tache produisit un mélange d'attendrissement et de fierté qui se manifesta par une explosion de loyalisme et de vénération affectueuse. La vieille Reine ne fut plus désignée désormais que par

cette appellation familière : *the old Lady*, et pendant ses dernières années elle jouit d'une popularité universelle et sans réserves.

Son fils Édouard VII devait hériter de cette popularité, que lui auraient acquise d'ailleurs sa bonhomie, pleine de dignité, ses goûts et ses habitudes si conformes à ceux de ses concitoyens. Il possédait en outre beaucoup de bon sens, de l'expérience et du tact; et, durant son règne trop court, il consacra ses efforts à l'amélioration des relations internationales et à l'établissement de liens d'amitié entre l'Angleterre et la plupart des États continentaux. La part active qu'il prit dans ces négociations, entreprises souvent de sa propre initiative, causait bien quelque étonnement dans les cercles politiques et provoqua même d'assez vives critiques de la part des radicaux. Mais elle servit à restaurer le prestige et la notion de la royauté anglaise, en montrant « comment le souverain pouvait être non moins constitutionnel que personnellement plus monarchique ». — « Il s'appliqua à la tâche de retirer le trône de son isolement ancien et de l'amener en contact avec toutes les sections de la communauté. Son propre amour du faste et son intérêt pour l'ordonnance pompeuse des cérémonies de Cour répondaient en outre à une inclination marquée du public et de la « société » pour de pareilles choses. Il était significatif que même les radicaux et les socialistes commençaient à plaider pour l'extension de la prérogative, et à insister sur la part plus active que la Couronne devait prendre dans la vie publique (1). »

On vient de voir les limitations apportées à l'exercice du pouvoir royal et le rôle effacé auquel il fut réduit au cours du XIXe siècle. La direction complète et

(1) *Encyclopædia Britannica*, 11e édition.

effective des affaires de l'État appartint dès lors à celui des deux grands partis historiques qui possédait la majorité dans la Chambre des Communes. Ces partis, qui auront désormais alternativement le gouvernement du pays, représentaient les deux courants d'opinion contraires que l'on rencontre dans toutes les sociétés : l'un, hostile aux innovations, animé de vieux préjugés, attaché aux anciennes maximes; l'autre, plus ardent, poussant toujours en avant, ne redoutant par les nouveautés, et favorable en principe à toutes les mesures de liberté et de progrès.

Les whigs, arrivés au pouvoir, firent voter la réforme parlementaire de 1832. Les élections faites sous le nouveau régime électoral leur donnèrent une majorité écrasante; les tories étaient moins de cent cinquante dans le premier Parlement réformé, et les grandes villes, appelées pour la première fois à élire des députés, envoyèrent à la Chambre une cinquantaine de radicaux qui vinrent grossir les rangs du parti libéral, dont ils formeront désormais la fraction la plus active et la plus avancée. Quand, en 1834, Guillaume IV, à la surprise générale et sans motif apparent, renvoya le cabinet libéral de Lord Melbourne (ce fut le dernier acte de gouvernement personnel de la part de la Couronne), il confia à Sir Robert Peel, le leader du parti conservateur, le soin de constituer un nouveau ministère. Mais celui-ci ne put se maintenir au pouvoir; après avoir dissous le Parlement, il dut se retirer au bout de quatre mois, en présence d'une majorité hostile dans la Chambre des Communes. Lord Melbourne fut alors rappelé, et les whigs conservèrent le gouvernement jusqu'au 1er septembre 1841.

Les élections générales de 1841 ayant donné aux conservateurs une majorité de 91 voix, Peel fut appelé

à former un nouveau ministère qui dura jusqu'en 1846. Nous dirons plus tard les grandes réformes financières et douanières accomplies pendant ces cinq années par cet illustre homme d'État. On sait qu'il fut renversé après avoir fait voter l'abolition des *corn laws* avec l'appui des libéraux, et malgré la violente opposition de ses amis qui, tous ardents protectionnistes, ne l'avaient suivi qu'avec regret dans son œuvre de réforme, et devinrent maintenant ses ennemis irréconciliables quand ils le virent agir contre la volonté de son parti et contre les intérêts matériels de ses partisans.

Le parti conservateur se trouva décapité par la disparition de son chef, que suivirent quelques-uns de ses amis politiques, dont le plus éminent était M. Gladstone; ceux-ci constituèrent un petit groupe influent, les *Peelistes*, qui vota désormais le plus souvent avec les libéraux. Affaiblis et divisés, les conservateurs ne devaient plus revenir au pouvoir, d'une façon durable, qu'en 1874, car les trois ministères Derby, qui furent formés en 1852, 1858 et 1866, n'eurent qu'une existence éphémère et durent se retirer au bout de peu de temps, faute de trouver dans le pays et dans le Parlement la majorité nécessaire pour pouvoir gouverner. Leur leader à la Chambre des Communes était Disraëli qui s'était imposé à eux, après la chute de Peel, par son éloquence, son ardeur combative, et surtout par la violence de ses attaques contre ce grand ministre.

C'est une figure étrange, presque « mystérieuse », que celle de cet homme d'État, que tout semblait devoir écarter du rôle et de la position qu'il finit par obtenir dans le monde politique de son temps. Son extraction (il était de race juive), son extérieur, une affectation de dandysme, des excentricités de

costume et d'allures, aussi bien que son esprit primesautier et incisif, ses saillies, ses paradoxes, tout chez lui était étranger et contraire au caractère britannique, et choquait les habitudes et les idées d'une société qui le tint longtemps à l'écart et le considéra toujours avec inquiétude et avec une sorte de terreur. Comme le dit Froude, « il n'avait aucun des préjugés héréditaires de l'Anglais natif ». Cependant il s'éleva, par une ascension lente et pénible il est vrai, jusqu'à devenir le chef d'un grand parti historique, le plus intolérant et le plus exclusif. Et après qu'il eut disparu, en pleine apothéose, son nom est resté le symbole d'idées chères à toute une moitié de l'Angleterre, comme en témoignent les foules qui célèbrent encore chaque année, le 19 avril (le *Primrose day*) (1), l'anniversaire de sa mort.

Mais cette popularité, il n'en jouit que dans les derniers temps de sa vie. Jusque-là, pendant de longues années, soit comme chef de l'opposition, soit comme Chancelier de l'Échiquier dans les courts ministères de Lord Derby (2), il avait toujours été suivi avec suspicion et défiance par son propre parti, étonné, plus que séduit, par son imagination romantique et par la largeur de ses vues, où la perspicacité et l'intuition touchaient parfois à la divination. Le plus souvent, il siégeait solitaire au *front bench* de l'opposition, sans le cortège des amis politiques qui entourent d'ordinaire leur leader.

En 1874, le pays, mécontent et humilié de la politique étrangère du ministère libéral, que l'on accusait d'avoir,

(1) La primevère (*primrose*) est supposée avoir été la fleur favorite de Disraëli.

(2) Lorsque l'état de sa santé obligea lord Derby à se retirer, au commencement de 1868, Disraëli occupa pendant quelques mois le poste de premier ministre.

par ses erreurs et sa faiblesse, fait perdre à l'Angleterre sa place parmi les nations, envoya à la Chambre des Communes une forte majorité conservatrice. Disraëli devint premier ministre, et deux actes de son ministère, qui devait durer jusqu'en 1880, firent de lui l'homme le plus populaire de son époque.

Le premier de ces actes fut l'achat des actions du Canal de Suez, dont la nouvelle inopinée, accueillie par des cris enthousiastes, produisit la plus vive sensation dans tous les cercles politiques et privés, où l'on admira sans réserves le courage et la décision hardie montrés par le ministère. Dans la masse du peuple, cette acquisition passa pour faire partie de quelque vaste plan politique destiné à rendre l'Angleterre maîtresse de l'Orient et à arrêter les desseins d'un monde jaloux.

L'envoi de la flotte anglaise à Constantinople, pour arrêter la marche des Russes au commencement de 1878, fut encore une mesure qui provoqua dans tout le pays une explosion d'enthousiasme patriotique. Comme autrefois celui de la France, le spectre de la Russie était un épouvantail qu'il suffisait d'agiter pour soulever les passions populaires presque jusqu'à la frénésie. La Russie était le seul ennemi que le peuple crut avoir quelque raison de redouter; et les craintes et la méfiance excitées par son ambition ont longtemps inspiré ou dicté la politique étrangère de l'Angleterre. Quand la question d'Orient se rouvrit en 1875, par l'intervention de la Russie en faveur des populations des Balkans opprimées par les Turcs, le Gouvernement anglais refusa de joindre ses efforts à ceux des autres puissances continentales pour arrêter les massacres et empêcher la Turquie d'écraser la Serbie et le Montenegro. Et tandis que Gladstone, quittant sa retraite, entreprenait — au Parlement, dans la presse, dans les

meetings — cette courageuse campagne où il dénonça, en termes enflammés et indignés, les atrocités bulgares, Disraëli traitait avec légèreté toutes ces histoires de bachi-bouzouks, et parlait de la Russie comme il eût parlé d'un ennemi qui aurait déjà déclaré la guerre à l'Angleterre, dont il vantait la force et les ressources. Cette attitude, qui flattait le sentiment national, déchaînait l'enthousiasme des masses et de tous ces patriotes chauvins et bruyants (les *jingoes*) (1) toujours prêts à partir en guerre pour le maintien de la suprématie et de la domination britanniques. « M. Gladstone était regardé avec ingénuité par des millions d'Anglais comme l'ami et l'instrument de la Russie, M. Disraëli comme le champion de l'Angleterre, et l'ennemi de l'ennemi de l'Angleterre (2). »

La fermentation atteignit son point culminant quand le bruit se répandit à Londres que les Russes, rompant l'armistice que les Turcs battus avaient été obligés de signer, étaient en marche sur Constantinople dont, disait-on, ils occupaient les faubourgs. Ce fut alors que la flotte anglaise, qui avait été envoyée précédemment aux Dardanelles, reçut l'ordre de se rendre à Constantinople. La rumeur fut ensuite reconnue fausse, mais Disraëli refusa de reconnaître le traité de San-Stefano et obligea la Russie à en soumettre les clauses à un congrès qui se réunit à Berlin. A la surprise générale, Disraëli — qui avait été créé Lord Beaconsfield en 1876 — déclara qu'il se rendrait lui-même à Berlin

(1) Ce mot de *jingo*, paraît avoir été emprunté à une chanson belliqueuse qui faisait alors fureur dans tous les music-halls, et dont le refrain était :

We don't want to fight, but, by Jingo, if we do,
We've got the ships, we've got the men, we've got the money too.

(2) J. M. Mac Carthy, *History of our own times*, IV, p. 246.

pour prendre part aux négociations. C'était la première fois qu'un premier ministre quittait le royaume pendant une session du Parlement pour représenter l'Angleterre dans une capitale étrangère; mais ce rôle flattait son énorme amour-propre et ses goûts de parade et d'ostentation.

On sait les résultats de ce congrès : la Russie en sortit humiliée et profondément ulcérée, et la rent ée de Disraëli, reçu en Angleterre par des ovations enthousiastes, fut comme le retour d'un conquérant victorieux. Sa politique sensationnelle et théâtrale se manifesta encore pendant son ministère par la proposition qu'il fit, au début de la session de 1876, de décerner à la Reine le titre d'Impératrice des Indes. Cette mesure, qui blessa les sentiments d'un grand nombre d'Anglais, raviva les préjugés contre lui; elle rencontra à cette époque peu de faveur et parut à beaucoup de personnes un acte de vulgarité. Elle devait cependant être l'origine d'un mouvement dont l'influence sur la politique pratique a été considérable. Si Disraëli ne fut pas l'inventeur de ces idées d'impérialisme que devaient engendrer l'énorme développement de l'empire des Indes et celui des colonies, il en a été incontestablement le rénovateur et le promoteur.

C'est au milieu de cette popularité, quand il pouvait se croire en possession d'une position sûre, unique, presque indestructible, que Beaconsfield subit une défaite éclatante et se vit précipité du pouvoir qu'il ne devait plus reprendre (il mourut l'année suivante). Les élections générales de 1880 furent un véritable coup de théâtre et envoyèrent à la Chambre une majorité libérale qui comptait plus de cent vingt voix, sans les voix irlandaises. M. Gladstone, qui avait retourné l'opinion par son étonnante campagne du

Mid-Lothian, était le grand triomphateur, et forma un cabinet dans lequel prirent place, pour la première fois, des hommes appartenant au parti radical.

De grands changements vont maintenant se produire au sein des anciens partis. Dans chacun d'eux, des différences d'opinions, des tendances opposées, vont se heurter et provoquer des scissions qui, en modifiant leur composition et leur force respective, exerceront une influence considérable sur la politique ou la fortune des différents cabinets chargés du gouvernement.

L'extension du droit de vote, réalisée en 1867, avait bouleversé les conditions de l'électorat en Irlande, et permis à ce pays de nommer des représentants qui formèrent à la Chambre des Communes un groupe isolé, strictement nationaliste, que sa force numérique et son étroite union allaient rendre redoutable. En effet, selon qu'il donnait ses voix à l'un ou à l'autre des partis, il pouvait décider le plus souvent du sort des ministères, obligés de rechercher fréquemment son appui pour conserver le pouvoir.

Le parti conservateur fut de son côté, à partir de 1880, violemment agité et secoué par les attaques virulentes de l'un de ses plus jeunes membres, Lord Randolph Churchill, qui, sans aucuns ménagements, critiquait impitoyablement les idées et la conduite de ses amis et de leurs leaders. Il recommandait une politique progressive, et pressait les conservateurs d'adopter, plutôt que de les combattre, les réformes ayant un caractère populaire, de façon à ruiner les prétentions des libéraux qui se posaient comme les champions des masses. Avec quelques amis dévoués qui partageaient ses vues, et qui tous devaient occuper plus tard une place éminente dans le gouvernement de leur pays (M. Goschen, Sir Henry Drummond Wolff, Sir

John Gorst, Arthur Balfour, et deux ou trois autres), il forma un petit groupe, que l'on appela bientôt le quatrième parti. Ce groupe, s'appropriant une portion du programme de la fraction la plus avancée du parti libéral, préconisait une politique hardie, qualifiée de « Démocratie tory », qui rencontra de nombreux adhérents dans les circonscriptions électorales et eut une influence déterminante sur les destinées du parti conservateur.

En même temps que les conservateurs se lançaient dans une nouvelle voie, le parti libéral voyait se produire dans ses rangs une scission qui allait l'affaiblir et le paralyser pendant de nombreuses années. La rupture éclata en 1886, à l'occasion du premier projet de *Home rule* déposé par M. Gladstone. Hostiles à l'autonomie législative de l'Irlande et à toute mesure tendant à lui accorder un Parlement distinct, un groupe nombreux de libéraux unionistes ayant à leur tête le marquis de Hartington, et la plupart des radicaux avancés guidés par M. Chamberlain, se séparèrent du gros de leur parti et au nombre de 94 votèrent contre le ministère. Ils fusionnèrent plus tard avec les conservateurs. Et ceux-ci, forts de cette alliance et de l'impuissance de leurs adversaires, vont désormais gouverner l'Angleterre pendant près de vingt années consécutives, — d'abord avec Lord Salisbury comme premier ministre (1886-1892 et 1895-1902), ensuite avec M. Balfour (1902-1906). Une seule fois, pendant ces vingt ans, les libéraux reviendront au pouvoir, mais pour peu de temps. Les élections générales de 1892 leur donnèrent une majorité de 40 voix, et M. Gladstone, pour la quatrième fois, redevint premier ministre. Battu de nouveau sur la question du *Home Rule*, il dut se retirer en 1894, et le ministère libéral, que reconstitua Lord Rosebery, ne survécut qu'une seule année.

Nous venons d'esquisser à grands traits l'histoire des partis, — ce qui nous a permis de fixer certaines dates utiles pour les explications que nous avons encore à donner sur l'œuvre législative accomplie de 1832 à 1902. Dans ces explications, auxquelles nous allons consacrer les autres paragraphes de ce chapitre, nous essaierons de résumer les principales réformes politiques et administratives réalisées par les différents cabinets qui se sont succédé au pouvoir; nous mentionnerons également quelques-uns des plus importants problèmes qui se sont imposés au souci du législateur, ou à l'attention publique, au cours de cette période si féconde en changements de toutes sortes.

II. — La Réforme parlementaire et le droit de vote.

Le *Reform Bill*, que quelques-uns ont appelé la grande charte de 1832, et que d'autres mettent sur le même rang que le *Bill of Rights* qui consacra les conquêtes de la Révolution de 1688, ne renferme en lui-même rien qui puisse justifier des comparaisons aussi ambitieuses. Il ne visait qu'à corriger les abus les plus criants du système électoral; et encore ce dessein ne fut-il réalisé que bien timidement et bien imparfaitement. Sa renommée et son importance résident plutôt dans ce fait qu'il fut imposé par la pression de l'opinion publique et voté, pour ainsi dire, sous la menace d'une révolution.

La réforme parlementaire était réclamée depuis plus d'un demi-siècle. Dès 1770, Lord Chatham avait signalé les scandales et la corruption des élections : « Avant la fin du siècle, disait-il alors, le Parlement devra se réformer intérieurement lui-même, ou il sera

réformé de l'extérieur par des moyens violents. » Mais tous les efforts faits pour obtenir quelque modification dans le mode d'élection ou la composition de la Chambre des Communes avaient toujours échoué invariablement devant l'opposition absolue, intransigeante, du parti tory qui gouverna l'Angleterre pendant soixante ans. Pitt lui-même, l'illustre fils de Chatham, ne put réussir à faire prendre en considération un bill de réforme qu'il présenta en 1785, alors qu'il possédait dans la Chambre une énorme majorité et qu'il jouissait de l'entière confiance du roi et de la faveur du peuple. La question, reprise à diverses époques, rencontra toujours les mêmes résistances obstinées qui, jusqu'à la dernière heure, ne voulurent rien céder aux demandes les plus raisonnables et les plus modérées.

La cause de la réforme parlementaire était cependant devenue populaire dans l'intervalle. Il s'était formé des associations et des clubs dans lesquels on réclamait le suffrage universel et des élections annuelles. La corruption et les vices du système étaient dénoncés dans la presse et dans les meetings. Les révélations qui suivirent les élections générales de 1826 avaient étalé publiquement des pratiques éhontées et des scandales dans lesquels le Gouvernement et les corporations avaient participé, et que le Parlement refusa néanmoins de condamner. Toutes les propositions faites pour enlever la franchise électorale aux bourgs convaincus de corruption, et pour la transférer à des grandes villes qui, comme Birmingham, Leeds, Manchester, étaient encore privées du droit de nommer des représentants, furent obstinément rejetées.

L'agitation populaire engendrée par ces débats reçut une nouvelle impulsion en 1830 quand les révolutions accomplies en France et en Belgique — et qui ne pouvaient qu'obtenir les sympathies du peuple

anglais — vinrent apporter un encouragement et un appui aux idées libérales.

C'est dans ces circonstances que se fit l'élection du nouveau Parlement convoqué à la suite de la mort du roi Georges IV. Dès son ouverture, dans un débat sur l'adresse, le vœu d'une réforme parlementaire fut exprimé par Lord Grey qui, depuis 1792, date de sa première motion, avait toujours soutenu constamment la nécessité d'une telle mesure. La réponse que lui fit le duc de Wellington fut que le système de représentation était parfait en lui-même et possédait à juste titre la confiance de la nation. Cette réponse extraordinaire, qui surprit même son propre parti, décida du sort du Gouvernement. Quinze jours plus tard (le 15 novembre 1830) il était renversé sur une question concernant la liste civile, et remplacé par un ministère whig, présidé par Lord Grey, dont tous les membres étaient depuis longtemps les partisans résolus d'une réforme parlementaire. On sait quelles difficultés il devait rencontrer et quels obstacles il eut à surmonter avant de pouvoir la réaliser : la répugnance et la défiance du roi, les intérêts des propriétaires de bourgs pourris, l'opposition des deux tiers de la Chambre des Lords et peut-être de la majorité de la Chambre des Communes, les sentiments des classes riches et moyennes, toutes imbues de l'esprit tory, que venaient fortifier encore maintenant les craintes d'un danger imminent, enfin les extravagances des plus ardents réformateurs, qui alarmaient les opposants et étaient une cause d'embarras pour le Gouvernement.

Nous résumerons brièvement les différentes phases par lesquelles passa cette grave question avant de pouvoir être résolue définitivement. Le premier bill de réforme fut présenté le 1er mars 1831 à la Chambre des Communes, où les torys, qui y étaient nombreux,

le combattirent avec ardeur comme révolutionnaire. Voté en deuxième lecture à une seule voix de majorité sur 603 votants, il dut être retiré peu après par le Gouvernement à la suite d'un amendement hostile qui détruisait l'une de ses principales clauses. Le Parlement fut alors dissous afin de faire juger la question par les électeurs.

La nouvelle Chambre, élue après une agitation sans précédents, avait une majorité énorme de whigs. Le bill, légèrement modifié, lui fut de nouveau présenté le 24 juin 1831, et y fut définitivement voté à 109 voix de majorité. Mais la Chambre des Lords le rejeta le 8 octobre suivant (1). Ce rejet produisit dans tout le pays un torrent d'indignation. Des meetings se firent partout pour soutenir les Communes. On proposait de refuser le paiement des taxes si le bill de réforme était encore repoussé. Il y eut des émeutes dans lesquelles des hommes furent tués et des maisons brûlées. Beaucoup de personnes étaient d'avis que la force seule pourrait abattre la résistance des Lords.

Le 12 décembre 1831 le bill fut de nouveau introduit à la Chambre des Communes pour la troisième fois. Il y fut voté le 23 mars suivant et porté à la Chambre des Lords où il passa en deuxième lecture le 14 avril. Mais le 7 mai les Lords adoptèrent, à une majorité de 35 voix, une motion qui le modifiait profondément. C'est alors que les ministres demandèrent au roi la création de 50 pairs nouveaux afin d'assurer le vote définitif et sans amendement du bill qu'ils avaient présenté. Le roi, effrayé, refusa, et les ministres donnèrent leur démission. Wellington était prêt à reprendre le pouvoir, mais le refus de Peel empêcha la formation d'un nouveau Gouvernement tory. Le

(1) Par une majorité de 41 voix.

ministère de Lord Grey fut alors réinstallé, après qu'il eut reçu du roi la promesse de créer le nombre de pairs nécessaire pour faire passer la réforme. Les Lords cédèrent enfin devant cette menace, et le bill devint loi après avoir reçu la sanction royale le 7 juin 1832. Ainsi se dénoua cette crise mémorable dont il nous reste à dire les résultats.

Le vice principal du système en vigueur pour les élections parlementaires était le nombre de bourgs pourris où le droit de nommer des députés appartenait à quelques propriétaires ou à une petite oligarchie locale. On enleva ce privilège à 56 de ces bourgs qui comptaient moins de 2.000 habitants et élisaient ensemble 111 membres; 30 autres, ayant moins de 4.000 habitants, perdirent un membre chacun; Weymouth et Melcombe Regis en perdirent deux.

Un autre vice du régime ancien était que de nombreuses populations n'étaient pas représentées. Les 143 sièges supprimés furent répartis de la manière suivante : 65 furent attribués aux comtés les plus importants, dont le nombre de représentants fut porté de 94 à 159; et 42 grandes villes, privées jusqu'ici de toute représentation, obtinrent 64 sièges qui furent distribués à raison de 2 membres pour chacune des 22 les plus peuplées, et de 1 membre pour chacune des 20 autres. L'Écosse, où les abus étaient encore plus grands et plus flagrants qu'en Angleterre, vit augmenter de 8 le chiffre des 45 deputés qui lui avaient été assignés lors de l'Union; et de ces 53 sièges, 30 furent donnés aux comtés et 23 à des cités ou à des bourgs. Enfin, l'Irlande se vit attribuer 105 membres au lieu des 100 que l'acte d'Union lui avait accordés; et l'université de Dublin, qui envoyait au Parlement un seul député, reçut le privilège d'en nommer deux, comme les universités d'Oxford et de Cambridge. Toutes ces

modifications ne changèrent pas le nombre des membres de la Chambre des Communes qui resta maintenu à 658.

Quant à la composition des collèges électoraux, elle fut profondément altérée par l'extension du droit de vote à de nouvelles classes d'électeurs. Dans les comtés, où jusqu'ici votaient seuls les *freeholders* possédant un revenu foncier de 40 shillings, le droit de vote fut accordé, non seulement aux *copyholders* et aux tenanciers pour un certain nombre d'années (soixante ans) d'un domaine rapportant un revenu net de 10 livres, mais encore à tous les fermiers ou métayers (*tenants at will*) payant un fermage de 50 livres. Dans les bourgs, il appartint à toute personne occupant un immeuble d'un revenu de £ 10, quelle que fut d'ailleurs la nature de l'occupation ou du local; la seule condition était que l'électeur eût payé ses impôts et eût résidé, en fait, pendant six mois dans le bourg ou dans un rayon de 7 milles.

Ces mesures eurent pour effet d'augmenter d'environ 50 p. 100 (probablement de 300.000) le nombre des électeurs qui, pour tout le Royaume-Uni, se trouva porté à 812.936 (1). Les bourgs eurent un électeur sur 18 habitants, les comtés un sur 37, et, pour l'ensemble des collèges électoraux, on compta un député pour 1.235 électeurs, et un électeur pour 29 habitants.

Tel fut ce fameux *Reform Bill* de 1832 qui excita tant d'enthousiasme à l'époque, et dans lequel on crut voir le premier pas dans une voie qui mènerait à la démocratie pure. Sans vouloir nier son extrême importance et sa portée, on peut dire cependant qu'il n'eut pas les conséquences politiques que beaucoup

(1) *Parliamentary Papers*, 1834, n° 591.

anticipaient et que certains redoutaient. Il avait fait disparaître les plus choquantes anomalies de l'ancien système, mais ses imperfections et ses lacunes devinrent bientôt apparentes. Et une mesure qui devait, dans la pensée de ses auteurs, affaiblir l'aristocratie, en fortifia au contraire la domination. Loin de diminuer la corruption qui avait régné dans les élections, elle ne fit que l'accroître en fournisssant aux grands propriétaires de nouvelles facilités pour intimider ou corrompre le corps électoral. « Le bill de réforme, disait Macaulay à la Chambre des Communes en juin 1839, a détruit ou restreint dans d'étroites limites l'ancienne pratique de la nomination directe (les bourgs pourris); mais, en revanche, il a donné une impulsion nouvelle à l'emploi de l'intimidation, et cela au moment où il conférait la franchise à des milliers d'électeurs. Si j'en crois la clameur qui s'élève, non du sein d'un parti ou de quelque coin du royaume, mais qui part des torys comme des whigs, et des whigs comme des radicaux, en Angleterre, en Écosse et en Irlande, bien des députés siègent dans cette Chambre qui doivent leur nomination à des votes arrachés par la crainte. S'il en existe, en effet, il vaudrait infiniment mieux qu'ils siégeassent ici pour *Old Sarum;* car en siégeant pour *Old Sarum*, ils ne représenteraient pas le peuple. Toute tyrannie est détestable; mais la pire tyrannie est celle qui emprunte les allures de la liberté. Sous le régime d'une oligarchie pratiquée sans déguisement, le peuple souffre uniquement d'être gouverné par ceux qu'il n'a pas choisis; mais à quelque degré que l'intimidation intervienne dans le système de l'élection populaire, le peuple souffre à la fois d'être gouverné par ceux qu'il n'a pas réellement choisis, et de n'avoir pas la liberté de choix que les lois lui attribuent. Un grand nombre d'êtres humains deviennent ainsi de pures machines

au moyen desquelles les grands propriétaires expriment leur volonté. »

La cause pour laquelle les électeurs ne pouvaient exercer librement le droit qui leur avait été donné, c'était que le *Reform Bill* avait conservé l'ancien mode d'élection, et que le vote de chacun devait être exprimé à haute voix, sur la place publique, à la vue de tous. Dans les comtés, les élections étaient entre les mains des grands propriétaires qui conduisaient leurs tenanciers au vote « aussi naturellement qu'un chef écossais des *highlands* menait son clan en expédition » (1). L'influence et la domination de ces propriétaires, et des gros capitalistes, n'étaient pas moindres dans les bourgs, où la crainte de perdre la clientèle des gens riches dictait le vote des boutiquiers, et où les autres votes s'achetaient ou s'obtenaient par la puissance de l'argent, par l'intimidation, et par tous les autres moyens de corruption dont pouvaient disposer les candidats

Le scrutin public durait parfois plusieurs semaines pendant lesquelles se prolongeaient les marchandages, car les électeurs qui voulaient vendre leur voix n'étaient jamais pressés, le prix des votes allant sans cesse en augmentant à mesure que l'élection avançait. Ce scrutin en plein air donnait lieu à des scènes inénarrables, aux spectacles les plus bouffons et les plus grotesques comme ceux auxquels assista M. Pickwick à Eatanswill, et dont Dickens nous a fait le récit avec son humour amusé et sa verve caricaturale si puissante.

Tous les scandales de ces élections étaient exposés dans la presse ou dans les réunions publiques, et faisaient l'objet de discussions fréquentes au Parlement. On disait que c'était une moquerie que d'avoir

(1) Erskine May, *Constitutional History*, I, p. 379.

donné la franchise électorale sans les moyens de l'exercer librement, beaucoup d'électeurs étant contraints de voter contre leurs opinions et leur conscience. Le scrutin secret seul pouvait offrir une protection contre de telles pratiques. Mais bien que la question du vote secret (*ballot*), soulevée dès 1833, revînt en discussion à chaque session, il ne fallut pas moins de quarante ans pour arracher au Parlement cette grande réforme qui devait influer si profondément sur les mœurs électorales. Encore la vota-t-il en 1872 presque par surprise, et seulement à titre temporaire. Jusque-là, il s'était borné à enlever à quelques circonscriptions, où la corruption s'étalait trop cyniquement, le droit d'élire des représentants; ou à suspendre temporairement ce droit dans d'autres bourgs. Il avait voté aussi certaines mesures pour contrôler et limiter les dépenses des élections qui montaient parfois à 200.000 francs et plus par candidat.

On voit donc pourquoi l'acte de 1832 ne changea pas le caractère aristocratique ou ploutocratique de la Chambre des Communes. Il avait d'ailleurs maintenu le cens d'éligibilité qui obligeait les députés à justifier d'un revenu foncier (1) de 600 livres (15.000 fr.) dans les comtés et de 300 livres (7.500 fr.) dans les bourgs. Ce n'est que depuis 1858 que ces conditions de fortune ne sont plus exigées pour pouvoir entrer au Parlement. Et s'il donna la franchise aux classes moyennes (tout au moins dans les villes), un demi-siècle s'écoulera encore avant que les classes ouvrières obtiennent leur part de droits politiques.

Le vieux parti whig lui-même considéra pendant longtemps l'acte de 1832 comme une charte consti-

(1) En 1838, on abolit cette limitation exclusive, et l'on y substitua un cens de même importance dont on put justifier par des biens mobiliers aussi bien que par des propriétés foncières.

tutionnelle presque intangible, comme une « finalité ». Ce n'est qu'en 1851, sous la pression de l'opinion publique, que Lord John Russell en proposa pour la première fois la revision. Mais cette tentative, de même que celles qu'il fit en 1854, en 1860, et encore en 1866, échouèrent toutes devant l'indifférence ou le parti pris de la Chambre des Communes. Ce fut même à l'occasion de sa dernière proposition de réforme que son ministère fut renversé par une coalition de conservateurs et de certains membres du parti libéral. Et, revirement piquant et ironique, le gouvernement de Lord Derby qui lui succéda se vit contraint par l'ardeur du sentiment populaire, presque unanime sur cette question, à entreprendre lui-même une réforme que le parti conservateur avait combattue si longtemps. Bien plus, un étrange concours d'événements politiques, et des raisons de tactique, firent que cette réforme fut beaucoup plus démocratique que celle qui avait été proposée par le Gouvernement libéral et qui avait occasionné sa chute. Elle fut néanmoins acceptée par le même Parlement, qui la vota sous les auspices d'un ministère conservateur.

Il paraît superflu d'analyser ici les dispositions de l'acte de 1867, remplacé dix-sept ans plus tard par l'acte de 1884 qui est encore la loi électorale du Royaume-Uni. Il suffira de dire qu'après une *redistribution* des sièges, il réduisit de £ 50 à £ 12 la franchise d'occupation dans les comtés, et l'étendit dans les bourgs à tous les occupants de maisons imposées à la taxe des pauvres, ainsi qu'aux locataires d'appartements non meublés d'un loyer minimum de 10 livres. On jugera de l'étendue de la mesure par les chiffres suivants : le nombre des électeurs se trouva presque doublé et passa de 1.306.848 en 1866 à 2.448.252 en 1868. Il était augmenté de 50 p. 100 dans les comtés,

plus que doublé dans les bourgs d'Angleterre, et triplé dans ceux d'Écosse (l'Irlande était à peine touchée).

L'acte de réforme de 1884 (1) institua enfin un régime électoral qui équivaut presque au suffrage universel. Il établit une législation uniforme pour les comtés et pour les bourgs, que la loi de 1867 avait traités différemment, en accordant aux derniers une franchise presque illimitée. Voici les principales règles qui déterminent désormais le droit de vote et qui sont applicables à la fois dans les comtés et dans les bourgs. Il existe trois classes ou catégories de franchises : 1° *Household franchise;* 2° *Occupation franchise;* 3° *Lodger franchise.*

1° *Household franchise.* — Est électeur, en vertu du droit d'*habitation*, tout homme qui habite depuis un an, en qualité de propriétaire, locataire, employé ou agent, soit une maison entière, soit un logement distinct ne formant qu'une partie d'une maison. Peu importe la valeur de l'habitation; il faut seulement qu'elle soit imposée à la taxe des pauvres, et que tous les termes échus de cet impôt aient été régulièrement acquittés.

2° *Occupation franchise.* — Est électeur, en vertu du droit d'*occupation*, tout homme qui occupe depuis un an, en qualité de propriétaire ou de locataire, une propriété quelconque, bâtie ou non bâtie, d'un revenu annuel de 10 livres (il ne s'agit plus ici de l'habitation effective; tout local — cabinet d'affaires, magasin, dépôt, boutique, — tout terrain non bâti, sont compris dans la désignation générale de la loi : *any land or tenement*). Même obligation d'avoir payé les taxes exigibles.

(1) *Representation of the People Act* (6 décembre 1884)

3° *Lodger franchise.* — Cette franchise est attribuée à « tout homme majeur qui, comme locataire, a occupé dans le même bourg, séparément et comme seul locataire, pendant les douze mois échus le 15 juillet, un même logement faisant partie d'une même maison d'habitation et qui y a effectivement résidé ». Les conditions nécessaires pour jouir de la *lodger franchise* (1) sont que le prix de location du logement non meublé soit de 10 livres par an, et que le locataire en ait été le seul occupant pendant un an.

Il existe encore des franchises spéciales, aussi bien dans les comtés et dans les bourgs que dans les universités. Les franchises spéciales des comtés sont celles anciennement accordées aux propriétaires d'un bien d'un revenu annuel de 40 shillings, et aux *copyholders* ou *leaseholders* en vertu d'un bail de longue durée d'un prix minimum de 50 livres. Dans les bourgs on a maintenu les vieux privilèges dont jouissaient les *freeholders*, les habitants payant *scot and lot*, les *potwallers*, etc., les bourgeois ou *freemen*, les *liverymen* de Londres, et les autres personnes dont les droits avaient été réservés par la loi de 1832. Enfin, dans les universités, le droit de vote appartient aux membres des convocations, aux chanceliers, aux professeurs et aux gradués inscrits sor les registres.

Voici maintenant quels furent les résultats immédiats de cette réforme qui étendait dans de si larges proportions le droit de vote.

(1) « Un éminent juge disait récemment que personne ne peut savoir exactement quel est le sens du mot *lodger*, ni en quoi un *lodger* peut différer de l'électeur que la loi classe parmi les *householders*, locataires ou occupant une partie d'une maison. On considère pourtant — et les instructions annexées au dernier acte sur la matière ont accepté cette interprétation donnée par la Cour d'appel, — que, lorsque le propriétaire demeure dans la maison, les locataires sont des *lodgers*. » (De Franqueville, *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, t. II, p. 332.)

Le nombre des électeurs inscrits sur les listes électorales de 1884 était de 3.221.864; il s'éleva en 1886 à 5.701.905 (1). C'est une augmentation de plus de 75 p. 100, qui se produisit surtout dans les comtés, où le nombre des électeurs fut presque triplé. En Irlande, le corps électoral, qui s'accrut de 511.964 électeurs, fut augmenté de plus de 200 p. 100.

Enfin, la loi de 1884 a été complétée en 1885 par un acte de *redistribution* qui modifia profondément la répartition des sièges dont le nombre fut porté à 670. Un grand nombre de bourgs furent privés du droit de représentation ou virent diminuer le chiffre de leurs députés, — et de nouveaux bourgs parlementaires furent créés. Il y eut désormais dans le Royaume-Uni 260 bourgs envoyant 284 membres à la Chambre des Communes. Les comtés eurent 377 représentants et les universités 9. Dans son exposé au Parlement, M. Gladstone fit remarquer qu'au moment où il parlait (1er décembre 1884) les comtés avaient un député pour 78.000 habitants, les bourgs un membre pour 41.200 habitants, — soit une moyenne de un représentant pour 54.200 âmes. Le principe général de la nouvelle loi fut de retirer la représentation aux villes ayant moins de 15.000 habitants, de laisser seulement un député à celles qui en avaient moins de 50.000, et d'accorder un membre de plus par 50.000 à 60.000 habitants aux bourgs dont la population atteint ou excède le chiffre de 65.000 âmes.

Le tableau suivant, qui résume le mouvement de la population électorale au cours d'un demi-siècle, permettra de se rendre compte des changements pro-

(1) Population du Royaume-Uni : 34.877.390, — ce qui donne un électeur pour six habitants. Cette proportion entre le nombre des électeurs et le chiffre de la population était, en 1868, un électeur pour treize habitants, et, en 1832, un pour vingt-neuf.

fonds opérés dans l'état de la représentation parlementaire par les trois grandes réformes de 1832, de 1867 et de 1884.

	AVANT 1832.		EN 1832.		EN 1868.		EN 1886.	
	Électeurs.	Membres.	Électeurs.	Membres.	Électeurs.	Membres.	Électeurs.	Membres.
Comtés.	247.000 (1)	188	464.101	253	1.048.491	283	3.485.267	377
Bourgs.	188.391 (1)	465	348.835	399	1.399.761	366	2.184.069	284
Universités. .	»	5	»	6	»	9	32.569	9
Total. . .	435.391 (1)	658	812.936	658	2.448.252	658	5.701.905	670
Population :	24.029.702		24.029.702		31.477.112		34.877.399	

(1) Ces chiffres sont pour l'Angleterre et le Pays de Galles seulement. On ne possède pas de renseignements pour l'Écosse et l'Irlande, mais l'on peut supposer qu'il s'y trouvait environ 100.000 électeurs, car, après la réforme de 1832 qui en augmenta considérablement le nombre, les documents officiels indiquent un chiffre total de 156.599 électeurs pour ces deux pays.

III. — Réformes administratives.

L'œuvre législative accomplie depuis la réforme de 1832 est considérable (1) : elle a modifié profondément non seulement le système administratif du Royaume-Uni, mais encore des institutions, des coutumes ou des usages qui avaient dû leur naissance et leur développement à des besoins accidentels — ou

(1) « En moins de trente ans, écrivait Erskine May en 1860, la législation d'un siècle a été accomplie. » (*Constit. History*, II, p. 620.)

même au hasard, — et que le temps et la tradition avaient consacrés. « L'inertie et les erreurs des âges passés avaient légué au législateur un long arriéré. Il y avait de vieux abus à corriger, — de nouveaux principes à établir, — des intérêts et des préjugés invétérés à vaincre, — l'ignorance, la négligence et la politique aveugle de siècles à réparer. Chaque branche de la législation — civile, ecclésiastique, judiciaire, commerciale et financière — exigeait une révision. Et ce travail prodigieux une fois élaboré et préparé dans le Conseil, devait subir l'épreuve redoutable et passionnée d'une assemblée populaire, affronter l'opposition et la liberté illimitée des débats, le conflit des partis, l'agitation populaire, le tumulte des élections, — et enfin les ajournements et les résistances de la Chambre des Lords qui conservait encore avec prédilection l'esprit et les sympathies du passé (1). »

C'est à cette tâche que se consacra le Gouvernement libéral qui venait de faire vot r la réforme parlementaire, et qui, soutenu par l'opinion publique et par la presse — ce pouvoir toujours grandissant, — réussit à faire passer un certain nombre de mesures importantes destinées à remédier aux lacunes et aux abus les plus criants de la législation. « Aucun ministère n'a jamais opéré de changements plus grands et plus salutaires que le ministère whig sous Lord Grey et Lord Melbourne, durant ses dix années de gouvernement de 1831 à 1841. En 1833 le régime de l'esclavage qui existait encore dans les colonies britanniques, bien que le commerce des esclaves y fût supprimé, fut aboli avec une dépense de vingt millions (de livres). Le monopole commercial de la Compagnie des Indes lui fut enlevé, et le commerce avec l'Orient

(1) *Ibid.*, II, p. 621.

ouvert à tous les marchands. En 1834, le mal toujours croissant du paupérisme fut arrêté par la promulgation d'une nouvelle loi sur les pauvres. En 1835, l'acte sur les corporations municipales rendit aux habitants des villes ces droits de *self-government* dont ils avaient été privés depuis le XIVe siècle. L'année 1836 vit passer le *General Registration Act* (création de registres d'état civil), et on remédia aux constantes querelles au sujet des dîmes par le *Tithe Commutation Act;* l'un des griefs des non-conformistes fut redressé par une mesure permettant le mariage civil. Un système d'éducation national fut inauguré en 1834 par un petit crédit annuel ouvert pour l'érection d'écoles, et reçut un développement marqué en 1839 par la création d'un comité d'éducation dans le Conseil privé, et par une augmentation notable des subventions scolaires (1). »

Nous ne saurions retracer la longue suite d'actes législatifs par lesquels l'édifice gouvernemental a été reconstruit sur des bases toutes nouvelles. L'évolution fiscale et financière, qui est l'objet propre de notre étude, sera décrite dans les chapitres suivants avec tous les développements nécessaires, et nous consacrerons un chapitre final à la réorganisation du Gouvernement local. Enfin, on trouvera dans les autres paragraphes du présent chapitre des détails sur diverses questions politiques, sociales ou économiques, qui se sont imposées aux préoccupations du législateur pendant le long règne de la reine Victoria. Nous nous bornerons donc ici à la simple énumération de quelques mesures, d'un caractère plutôt administratif, qui ont modifié profondément l'organisation de certains grands services publics.

Le système pénal, si cruel et si barbare, et dont la

(1) J.-R. GREEN, *Short History*, p. 815.

réforme était réclamée depuis très longtemps, fut enfin considérablement adouci par un acte de 1837 qui restreignit la peine de mort, appliquée jusqu'alors à une foule de simples délits, à un certain nombre de crimes bien déterminés. Le régime des prisons et de la transportation fut amélioré. L'usage du pilori fut aboli, et les prisonniers furent autorisés à se faire assister par des avocats. L'emprisonnement pour dettes fut supprimé en 1861, et les *Bankruptcy Acts* de 1849, 1861, 1883, 1884 et 1889 établirent une nouvelle procédure et des règles précises pour garantir les droits des créanciers contre les débiteurs insolvables.

L'établissement d'un système efficace de police, commencé par Sir Robert Peel qui créa en 1829 la police métropolitaine, fut poursuivi et complété par des actes de 1835 et 1839, dont le dernier rendit obligatoire l'existence de corps de police locaux dans tous les comtés et dans tous les bourgs.

L'organisation judiciaire a été totalement remaniée et refondue par l'érection d'une Cour centrale criminelle à Londres en 1834, par la création en 1846 des Cours de comtés (*County Courts*), et par la constitution en 1875 de la Haute-Cour de Justice (*Supreme Court of Judicature Act*, 1875).

Les réformes dans l'armée furent plus tardives. En 1870 on abolit la prérogative royale en vertu de laquelle le commandant en chef relevait directement de la Couronne, et ce haut personnage fut déclaré formellement le subordonné du ministre de la guerre. Immédiatement après, M. Gladstone proposa son fameux bill pour l'abolition de l'achat des grades dans l'armée. Repoussée à la Chambre des Lords, la mesure fut résolue par un acte d'autorité du ministre qui obtint de la Reine le retrait de l'ordonnance (*Warrant*) en vertu de laquelle se faisaient ces achats. Cette grande

réforme, opérée sans le concours du Parlement, occasionna, pour le rachat des commissions des officiers, de lourdes dépenses qui, de 1871 à 1879, se sont élevées à £ 4.392.000. On vota ensuite (*Army Regulation Bill*, 1872) la réorganisation de l'armée qui fut plus tard complétée par un acte de 1881 (*Army Act and Regulation of the Forces Act*, 1881).

Les passions religieuses, les jalousies et les rivalités des diverses confessions retardèrent longtemps l'établissement d'un système d'éducation national. Les tendances et les sentiments de la nation, également hostiles à l'intervention de l'État, expliquent encore l'inertie et l'indifférence du Parlement où le parti conservateur était, pour des motifs de politique, peu favorable au développement de l'instruction populaire, qui, à ses yeux, ne pouvait qu'encourager les idées démocratiques et entraîner, peut-être, une révolution (1). On a vu plus haut qu'en 1834 un maigre subside de £ 20.000 fut accordé aux deux principales sociétés (2) qui s'occupaient alors de l'enseignement primaire. Portée à £ 39.000 en 1839, cette subvention fut ensuite élevée à £ 100.000 en 1846, à £ 250.000 en 1851, à £ 396.000 en 1855, à £ 663.400 en 1858. Mais sa répartition entre les différentes écoles, libres, confessionnelles, ou autres, donnait lieu à beaucoup de difficultés et soulevait des critiques et des plaintes perpétuelles (3). Enfin, en 1870, le Gouvernement se décida à instituer des écoles

(1) « S'il y eut jamais un principe vénéré, et considéré comme indiscutable par presque tous les adhérents du parti au pouvoir, il y a soixante ou cinquante ans — ou peut-être même seulement quarante ans, — c'était celui que l'ignorance du peuple était nécessaire pour leur soumission à la loi. » (Lord Cockburn, *Life of Jeffrey* (1852), I, pp. 67-68.)

(2) *The National Society*, et *The British and Foreign School Society.*

(3) En 1860, l'Église établie (*Church of England*) recevait pour ses écoles 77 p. 100 de la totalité des sommes votées par le Parlement pour l'enseignement primaire. (V. *Report of Education Committee*, 1861, p. 593.)

publiques à côté des écoles volontaires entretenues par les diverses églises ou par des associations et sociétés privées. Le bill présenté par M. Forster, et qui devint loi sous le titre de : *Elementary Education Act*, 1870, confia la charge des nouvelles écoles à des conseils locaux élus (*School Boards*) qui eurent le pouvoir de lever des taxes pour leur érection et leur entretien. Les subventions de l'État, qui furent considérablement augmentées, se partagèrent désormais entre les écoles libres et les écoles publiques; tout enseignement religieux d'un caractère confessionnel fut interdit dans ces dernières. Des actes de 1876 et 1880 rendirent ensuite obligatoire la fréquentation de l'école, et ces mesures eurent pour effet de doubler la population scolaire (2 millions en 1876; 4 millions en 1881). La gratuité, qui était le corollaire de l'obligation, fut cependant obstinément refusée par le Parlement; mais elle fut assurée en pratique par une subvention spéciale votée en 1891 (*Elementary Education Act*, 1891) et destinée à couvrir les rétributions scolaires, qui ne furent plus exigées que des enfants recevant une instruction d'un degré un peu supérieur à l'enseignement primaire commun.

Toutes les querelles religieuses et politiques au sujet de l'école ont été ravivées par la loi de 1902 (*Education Act*, 1902), qui a aboli les *School Boards* et confié aux Conseils de comtés l'entretien de toutes les écoles, libres ou publiques. Cette loi, que fit voter un ministère conservateur, exonère les fondateurs ou propriétaires d'écoles libres (*voluntary schools*) de la plupart de leurs charges financières, tout en leur maintenant une part dans le contrôle et la direction de ces écoles. Aussi a-t-elle rencontré une vive résistance chez les non-conformistes, et soulevé de violentes protestations et des controverses qui ne sont pas apaisées.

Signalons encore parmi les autres mesures concernant

l'instruction publique : 1° l'acte de 1891 qui a institué, sous le titre de *Board of Education*, un véritable ministère chargé des trois ordres d'enseignement : supérieur, secondaire et élémentaire — et auquel on a transféré les attributions du département dit : *Science and Art*, ainsi que les pouvoirs des *Charity Commissioners* relatifs aux fondations charitables en faveur des écoles; 2° les actes de 1864 (*Public Schools Act*, 1864), de 1869-1874 (*Endowed Schools Act*) et de 1889 (*Technical Instruction Act*), qui concernent l'instruction secondaire et technique, et ont supprimé de graves abus dans les nombreuses écoles, dites publiques, dont la fondation et l'entretien dérivent de donations privées; 3° les actes de 1854 et de 1871 qui ont aboli les incapacités et les restrictions, en matière de religion, pour l'immatriculation et l'obtention de degrés dans les universités; 4° les diverses mesures législatives concernant l'ouverture d'universités provinciales et de collèges pour l'instruction supérieure des femmes.

Nous parlerons dans le paragraphe suivant du mouvement religieux, si intense et si vivace pendant tout le XIX[e] siècle, et nous mentionnerons seulement ici certains actes parlementaires qui se sont occupés des revenus et des biens temporels de l'Église officielle, dont la suprématie et la puissance ont été très diminuées. En 1836 on institua un corps de commissaires (*Ecclesiastical Commissioners*), auquel on conféra la personnalité civile, et qui fut chargé de la gestion et de l'administration de tous les biens, revenus ou bénéfices vacants appartenant à l'Église établie (1). La même année, le *Tithe Commutation Act* remplaça par des rentes-argent les dîmes payées au clergé et dont la perception

(1) Un acte de 1840 et d'autres actes subséquents ont amendé, précisé, ou étendu les pouvoirs de cette commission.

en nature donnait lieu à des difficultés et à des vexations sans nombre. Le *Pluralities Act* de 1832 fit disparaître beaucoup des abus résultant du cumul de plusieurs riches bénéfices entre les mains d'un seul titulaire. Et en 1868, après une lutte et des résistances qui s'étaient prolongées pendant de longues années, le Parlement abolit (1) l'impôt obligatoire perçu dans les paroisses pour les besoins de l'Église, sous le nom de *Church Rate*, et qu'un nombre de plus en plus grand d'habitants se refusaient à acquitter.

Il nous est impossible de citer ici les nombreuses réformes apportées dans l'administration civile du pays. Tout, ou presque tout, était à faire ou à refondre dans ce domaine. Les efforts, dispersés et intermittents, ont porté d'abord sur des matières très diverses (dont certaines fort importantes, comme l'institution de registres de l'état civil, la création d'un service d'hygiène publique, etc. (2)); et l'œuvre, ainsi poursuivie d'une manière un peu décousue ou fragmentaire, a enfin abouti en 1888 et 1894 à l'organisation systématique de pouvoirs locaux élus qui, chargés d'attributions administratives bien définies, pourvoient aujourd'hui à la plupart des besoins publics de la communauté (3).

Nous ne voulons pas toutefois terminer ce résumé sommaire et très incomplet de l'activité législative pendant cette période, sans mentionner encore deux mesures importantes concernant, l'une l'administration générale, et l'autre l'administration financière.

En 1870 il fut décidé par ordonnance (*by Order in Council*) que toutes les nominations à des emplois

(1) *Compulsory Church Rates abolition Act*, 1868.
(2) *Public Health Acts* (1848 et 1875).
(3) V. plus loin le chapitre intitulé : *Le Gouvernement local.*

dans les services civils — à l'exception de ceux du *Foreign Office* et de certains postes exigeant des connaissances spéciales — seraient faites à l'avenir à la suite de concours publics; cela pour mettre fin au favoritisme et au népotisme qui régnaient dans ces nominations.

Pour assurer un contrôle plus efficace des dépenses, la Chambre des Communes substitua, en 1862, aux comités « *on finance* », qu'elle instituait de temps en temps, une commission élue annuellement (*Committee of Public Accounts*) analogue à notre commission de règlement des budgets. Puis, en 1866, fut voté l'*Exchequer and Audit Act* qui réorganisa le système de vérification des comptes publics que Parnell critiquait déjà sévèrement en 1830 (1). Cet acte créa un poste de *Comptroller and Auditor general* ainsi que le personnel nécessaire « pour examiner et vérifier les comptes préparés par les divers départements du service public ». Ce contrôleur général, dont les attributions dépassent sous certains rapports celles de notre Cour des Comptes, doit, en vérifiant l'emploi des divers crédits ouverts par le Parlement, « s'assurer d'abord si les paiements imputés sur ces crédits sont appuyés par des pièces justificatives, et, en second lieu, si les sommes dépensées ont été appliquées aux objets visés par ces crédits ». Tous les fonds publics encaissés doivent être versés à la Banque d'Angleterre au compte de « l'Échiquier de Sa Majesté », et des avis journaliers de ces versements sont fournis au Contrôleur général. On lui transmet également les comptes trimestriels des recettes et des dépenses du fonds consolidé, et, en cas de déficit de ce fonds, les avances demandées à la Banque ne peuvent être faites qu'avec son approbation.

(1) V. *On Financial Reform*, chap. II.

IV. — Questions sociales et économiques.

Nous avons exposé dans un autre chapitre la situation misérable et dégradée de la classe ouvrière pendant la première moitié du XIXe siècle. La réforme parlementaire de 1832 avait favorisé l'accession au pouvoir des classes moyennes; mais le puissant appui que le peuple avait donné alors à celles-ci n'avait pas été reconnu. Rien n'avait été fait pour les ouvriers et pour les pauvres qui, laissés sans droits politiques, ne disposaient d'aucun moyen pour faire valoir leurs revendications les plus modérées, ni pour obtenir le redressement de leurs justes griefs. La nouvelle loi sur les pauvres, votée en 1834, avait, par sa rigueur, augmenté l'irritation et le mécontentement des masses populaires, dont la condition lamentable et les souffrances furent encore aggravées par une suite de mauvaises récoltes qui se succédèrent de 1837 à 1839. Les odieuses *corn laws*, obstinément maintenues, entravaient l'importation des blés dont le prix monta de 39 *s.* à 70 *s.* par quarter.

C'est alors que commença le mouvement politique connu sous le nom de « chartisme » et qui ne visait ouvertement que la conquête du suffrage universel. La *People's Charter* — tel était le titre donné au manifeste rédigé en 1838 à Birmingham par quelques réformateurs radicaux de concert avec la *Working Men's Association* — comprenait seulement les six articles suivants : 1° des parlements élus annuellement ; 2° le suffrage universel ; 3° le vote par scrutin secret ; 4° l'abolition de tout cens d'élégibilité pour entrer au Parlement ; 5° des circonscriptions électorales égales ; 6° le paiement des membres de la Chambre des Communes.

Dans tout le pays, les masses ouvrières accueillirent avec enthousiasme et passion cette charte qui leur apparut comme l'instrument de leur relèvement, comme le premier pas vers une amélioration de leur condition. Des milliers de prolétaires, misérables, mal payés, écrasés par un labeur excessif, s'imaginèrent que si elle était adoptée ils obtiendraient une meilleure nourriture, de meilleurs salaires et un travail moins pénible.

L'agitation qui suivit, et qui se prolongea pendant dix années, menaça un moment de renverser toutes les institutions politiques et sociales. Il y eut partout des meetings et des processions monstres, des émeutes, des violences de toutes sortes; une attaque, menée par plusieurs milliers d'hommes armés, eut lieu contre la ville de Newport. La dernière manifestation éclatante du chartisme se fit en 1848, aussitôt après la révolution de février en France. Les Chartistes devaient se rendre en masse au Parlement pour y porter une pétition monstre revêtue, dit-on, de 5.700.000 signatures. Les mesures énergiques prises par le Gouvernement, qui enrôla 170.000 constables volontaires et garnit de troupes sous les ordres du vieux duc de Wellington toutes les routes conduisant à Westminster, firent avorter cette redoutable entreprise. Peu après, il fut découvert que la plupart des signatures apposées sur la pétition étaient fausses; et cette découverte, qui couvrit les meneurs de ridicule, contribua beaucoup, avec l'échec de la manifestation, à déconsidérer les agitateurs. Il y eut encore quelques tentatives de soulèvement dans la province, quelques mouvements sporadiques, promptement étouffés par la police. Puis l'agitation cessa et le chartisme s'éteignit totalement. Son programme politique fut repris par les radicaux avancés dont l'action ouvrit la voie au mouvement démocratique auquel nous assistons aujourd'hui.

Les ouvriers, abandonnant alors toutes revendications politiques, concentrèrent leurs efforts sur le développement de leurs Trade-Unions. Groupant de petits syndicats ou des clubs locaux, ils constituèrent de grandes associations et des fédérations (1), puissantes par le nombre de leurs membres et par leur discipline. Ils s'imposèrent des cotisations élevées et réunirent des ressources considérables qui leur permirent bientôt d'affirmer leur force et d'engager contre le patronat des luttes formidables (2). Ils s'associèrent encore pour se procurer eux-mêmes de meilleures conditions de vie et s'assurer contre les risques ordinaires de la maladie, du chômage et des accidents. C'est par milliers que se comptent aujourd'hui les mutualités (*Friendly Societies*), les coopératives, les *Building Societies* (pour l'acquisition de maisons à bon marché) et les autres institutions de prévoyance ou d'assurance (*Industrial and Provident Societies*) qu'ils fondèrent successivement et dont on a pu voir la prospérité par les chiffres que nous avons donnés à la fin du chapitre précédent (p. 361).

Les résultats féconds et encourageants de tous ces efforts étaient constatés dès 1894 dans le rapport final d'une Commission royale (*The Labour Commission*) instituée pour enquêter sur la condition des classes ouvrières et dont voici les conclusions :

« L'impression laissée par toutes les dépositions

(1) L'une des plus connues, l'*Amalgamated Society of Engineers*, fut fondée en 1851

(2) D'après les statistiques publiées par le *Board of Trade*, le nombre de Trade-Unions *registered* était, en 1906, de 1761 avec 2.106.283 membres. Cent seulement de ces Unions avaient fourni des comptes rendus (c'étaient les plus importantes, puisqu'elles comptaient près des deux tiers des ouvriers syndiqués). D'après ces rapports, ces cent Unions avaient encaissé pendant l'année £ 2.344.157, soit 36 *s.* 9 ½ *d.* par tête (46 fr.), et les fonds dont elles disposaient s'élevaient à £ 5.198.256 (130 millions de francs).

recueillies est, en somme, que parmi la population stable des ouvriers supérieurs (*skilled workpeople*), il a été fait durant le dernier demi-siècle des progrès considérables et continus dans l'amélioration générale des conditions de la vie, en même temps que s'établissaient de fortes habitudes professionnelles adaptées au système moderne et à la croissance de l'industrie. On peut dire équitablement que l'expérience a montré que cette partie de la population possède à un degré très remarquable le pouvoir d'organisation, de *self-government*, de *self-help*. Les ouvriers de cette classe gagnent de meilleurs salaires, travaillent moins d'heures, ont su améliorer sous d'autres rapports les conditions de leur vie industrielle et domestique, et se sont procuré eux-mêmes, par leurs trade-unions et leurs *friendly societies*, les moyens de s'assurer contre les diverses contingences de la maladie, des accidents et du chômage. Les classes qui forment les couches inférieures de l'industrie ont, dans leur généralité, bénéficié tout autant que les ouvriers supérieurs de l'efficacité plus grande de la production, des avantages conférés par la législation, du bon marché des aliments et des vêtements, et de l'ouverture de nouveaux emplois pour le capital et le travail. Dans leur cas aussi, l'amélioration se manifeste par de meilleurs salaires et par des conditions de travail plus favorables, — mais surtout par ceci, que de la masse des travailleurs communs, des simples manœuvres (*unskilled*), une partie s'est élevée aux degrés supérieurs, qui l'ont absorbée, et que de la population totale ouvrière, la proportion qui ne gagne tout juste que de quoi subsister a été considérablement réduite. Il y a encore malheureusement un large résidu de la population, principalement dans nos grandes villes, qui mène une vie misérable et voisine de la famine; mais il semble que non seulement le

nombre relatif, mais peut-être même le chiffre absolu des gens de cette classe est aussi en voie de diminution. »

Entre temps, l'intervention de l'État dans les relations du capital et du travail était devenue fréquente et variée, et la législation ouvrière de cette période est considérable. La politique du Laissez-faire, dans laquelle le Parlement s'était complu si longtemps, ne pouvait plus être continuée en présence de l'horreur des faits révélés par les enquêtes faites de 1840 à 1842 dans les usines et les mines, et que nous avons résumées à la fin du livre précédent. A partir de 1842, une longue série de *Factory Acts*, consolidés dans le grand statut de 1878 qui est un véritable code du travail, ont assuré la protection des femmes et des enfants occupés dans les différentes industries, — fixant la durée de leurs heures de travail, les conditions de leur admission et de leur emploi, les repos, les congés, etc. ; prescrivant des mesures pour leur instruction, pour la sécurité, l'hygiène des ateliers et la prévention des accidents. De nombreuses additions ont été faites depuis lors à cette législation, notamment en ce qui concerne les industries insalubres ou dangereuses, les conditions sanitaires et de sécurité dans tous les ateliers indistinctement, — et aussi pour le règlement des salaires (*Truck system et piecework*). Mais la loi la plus importante a été celle de 1880 sur les accidents (*Employer's Liability Act*), complétée et étendue en 1900 et 1906 (*Workmen's Compensation Acts*, 1900 *and* 1906) (1).

(1) La question des retraites ouvrières, dont le Parlement fut saisi dès 1885 sur l'initiative du chanoine Blackley, a été depuis lors l'objet de nombreuses propositions et de débats animés à la Chambre des Communes. Ce n'est qu'en 1908 que fut enfin voté l'*Old Age Pensions Act* qui a mis à la charge exclusive de l'État le service de ces retraites pour

Le caractère légal des Trade-Unions, que la jurisprudence avait toujours refusé de sanctionner (1), fut enfin reconnu par un acte de 1871 qui leur conféra la personnalité civile sous certaines conditions. D'autres lois, votées en 1875 (*Conspiracy and Protection of Property Act*), en 1876 et en 1906, ont ensuite garanti leurs membres de toutes poursuites criminelles pour faits ordinaires de coalition ou de grève.

La sollicitude du Parlement s'est encore étendue à d'autres classes du monde du travail, et parmi les matières sur lesquelles il a légiféré nous mentionnerons le *Bank Holidays Act*, 1871, le *Shop Hours Regulation Act*, le *Public Libraries Amendment Act* et l'*Open spaces Act*, toutes mesures dues à l'initiative de sir John Lubbock.

Cette activité législative, et tous les changements que nous venons de décrire, attestent les progrès des idées démocratiques. Cependant jusqu'ici les théories socialistes avaient laissé les masses populaires indifférentes. Leur intérêt avait été un moment excité par les prédications de Robert Owen, dont les essais d'application, d'un caractère plutôt communiste, échouèrent d'ailleurs lamentablement, et n'eurent d'autre résultat que de créer le mouvement coopératif. On doit noter aussi un peu plus tard l'action plus pratique des *Christian socialists*.

Mais la tournée de conférences faite en Angleterre par Henry Georges, en 1881-1882, en faveur de la nationalisation du sol, eut un grand retentissement et produisit une vive impression. Peu après se fondèrent la *Social Democratic Federation* (1883) et la *Fabian Society* (1888), dont les écrits et la propagande exer-

lequel le budget de 1909-1910 prévoyait une dépense de £ 8.750.000 (environ 220 millions de francs).

(1) V. la note au bas de la p. 360.

cèrent une influence considérable sur les ouvriers et déterminèrent un changement dans la politique suivie jusqu'alors par leurs associations. Leurs chefs adoptèrent les programmes du socialisme moderne ainsi que les méthodes préconisées par les divers partis socialistes du continent, qui visent à s'emparer du pouvoir pour changer l'organisation sociale. Après la réforme électorale de 1884, et pour gagner les voix des ouvriers, le parti libéral avait offert quelques sièges dans le Parlement à des représentants des Trade-Unions. En 1893, Keir Hardie fonda à Bradford le parti ouvrier indépendant (*Independent Labour Party*), et en 1900 une conférence, formée par des délégués de ce parti, des Trade-Unions, de la *Social Democratic Federation* et de la *Fabian Society*, décida de constituer au Parlement un groupe du travail, distinct des députés ouvriers qui votaient avec les libéraux. Le comité nommé par cette conférence réussit aux élections de 1906 à faire passer vingt-neuf de ses candidats, élus sur un programme purement socialiste. Puis une fusion a eu lieu en 1908 entre les représentants parlementaires des Trade-Unions et ceux du parti ouvrier indépendant, et depuis les élections générales de 1910 le *Labour Party* compte 40 membres à la Chambre des Communes.

Le XIXe siècle a vu encore s'opérer dans l'ordre social d'autres transformations que nous ne pouvons décrire ici. Nous mentionnerons seulement les changements introduits dans la constitution et les privilèges de l'Église d'Angleterre, — et encore devrons-nous borner nos remarques à ceux des actes législatifs qui ont eu pou but ou pour effet d'assurer la liberté religieuse de tous les citoyens sans distinction.

On sait la situation prépondérante, suprême, qu'occupait cette Église officielle, si étroitement unie à l'État,

et dont la domination hautaine et intolérante s'affirmait, sur tous ceux qui n'adhéraient pas à sa doctrine, par la privation de leurs droits civils et politiques. Les lois appelées *Corporation and Test Acts*, qui, outre les serments d'*allegiance*, de *supremacy* et d'*abjuration*, imposaient une déclaration contre la transsubstantiation et la nécessité de recevoir la communion selon les rites de l'Église d'Angleterre, écartaient des emplois publics et empêchaient l'admission au Parlement de tous ceux qui appartenaient à une autre confession religieuse.

La première grande mesure de tolérance et de justice fut l'acte de 1829 qui émancipa les catholiques de ces *disabilities;* c'est la pacification de l'Irlande, dont le soulèvement était imminent, qui détermina le Parlement à voter cet acte mémorable (*Catholic Relief Act*, 1829), malgré la répugnance du roi et la colère du parti protestant. Certains *dissenters* ou non-conformistes obtinrent ensuite d'être admis au Parlement en substituant une formule d'affirmation au serment parlementaire obligatoire. Mais ils souffraient encore d'autres oppressions qui affectaient l'exercice de leur religion et leur vie domestique. Leurs mariages devaient être annoncés par la publication de bans dans l'église paroissiale, et célébrés à son autel d'après des rites qu'ils répudiaient. Les naissances de leurs enfants n'étaient pas reconnues légalement, à moins qu'ils ne fussent baptisés par un clergyman de l'Église établie, avec un cérémonial odieux à leurs consciences. Leurs morts mêmes ne pouvaient obtenir une sépulture chrétienne sans les offices de cette Église.

Il fut remédié à tous ces griefs par l'établissement de registres civils pour l'enregistrement des naissances, mariages et décès (1836), ainsi que par le *Dissenters Marriage Act* de la même année qui permit la célébration des mariages des non-conformistes dans leurs

propres chapelles, ou, à leur choix, devant l'officier de l'état civil (*Superintendent Registrar*). Ce n'est toutefois qu'en 1880 qu'un acte (*Burial Laws Amendment Act*) autorisa l'inhumation des non-conformistes et autres dans les cimetières appartenant à l'Église d'Angleterre, sans les services de cette Église et, dans quelques cas, avec d'autres services.

Les *tests* religieux et l'assistance obligatoire aux offices restèrent exigés dans les universités d'Angleterre jusqu'en 1871. Ils ne furent abolis à Dublin qu'en 1873, et subsistèrent jusqu'en 1889 dans les universités d'Écosse.

Les Juifs eurent plus de difficultés à obtenir l'égalité des droits civiques. Un acte de 1845 permit leur admission dans les corporations, et en 1846 ils furent placés sur le même pied que les *dissenters* protestants en ce qui concerne les écoles, le culte public, l'éducation, etc. Un statut de 1847 déclara valides les mariages célébrés avant 1845, dont la légalité était douteuse. Enfin en 1858 leur admission au Parlement fut rendue possible par une modification dans la formule du serment exigé de tous ses membres. Le baron de Rothschild, qui avait été élu plusieurs fois par la cité de Londres et avait toujours été invalidé, fut le premier Juif admis à la Chambre des Communes après le vote de cet acte, lequel fut remplacé en 1866 par un autre acte prescrivant un serment uniforme à prêter par les membres de toutes les confessions religieuses (à l'exception des Quakers et autres séparatistes auxquels une simple affirmation est demandée). C'est en 1885 seulement que les Juifs furent admis à la Chambre des Lords où Sir N. M. de Rothschild prit son siège comme Lord Rothschild.

Ce régime de tolérance et de liberté amena une floraison luxuriante d'églises dissidentes, qui comptent

aujourd'hui des millions de fidèles, et dont le zèle religieux ardent et les opinions le plus souvent radicales exercent une influence toujours croissante sur la politique et les affaires de l'État. Les statistiques que l'on possède sur leur nombre sont assez incertaines. Les méthodistes des diverses dénominations, qui, à la mort de Wesley, étaient au nombre de 76.968, se sont répandus dans toutes les parties du monde où l'on en compte, dit-on, de vingt à trente millions. En 1903, ils avaient dans le Royaume-Uni 16.253 chapelles, 4.433 ministres et 41.112 prêcheurs laïques; ils recevaient dans leurs écoles du dimanche 1.844.661 enfants. Les Indépendants ou Congrégationistes -- la plus ancienne communauté de dissidents — possédaient 4.575 églises contenant 1.646.992 places, et le nombre de leurs ministres était de 3.147. Les chiffres pour les *Baptists*, qui sont une branche des Indépendants, étaient : 3.977 chapelles, 2.117 ministres, 388.357 membres, 54.630 maîtres et 557.635 élèves dans les écoles du dimanche. L'Irlande était et est restée presque entièrement catholique. Mais dans la Grande-Bretagne, où il n'existait en 1781 pas plus de 70.000 membres de l'Église de Rome, leur nombre est évalué aujourd'hui à 1.500.000, — dont la moitié, il est vrai, sont des Irlandais immigrés en Angleterre.

Toutes ces sécessions, si douloureuses et si dommageables pour l'Église d'Angleterre, ont eu pour effet de réveiller son zèle et son activité, et bien que ces rameaux détachés de son tronc lui aient enlevé beaucoup de sa force et de son influence, elle a pu néanmoins maintenir jusqu'ici sa position et son organisation. Elle a conservé son nombreux clergé, la plupart de ses privilèges, tous ses biens, avec les revenus considérables qu'elle tire de ses bénéfices et des dîmes qui lui sont payées. Les efforts répétés qui ont été faits en vue de

son *disestablishment*, — c'est-à-dire pour lui retirer son caractère officiel, ses privilèges, et la séparer de l'État — ont toujours échoué. Seule la branche qu'elle avait établie en Irlande a été supprimée en 1869 (*Irish church Disestablishment Act*), et on a enlevé alors au clergé anglican, qui avait été imposé à une nation dont la foi religieuse était catholique, tous les biens et les revenus dont il avait été doté. Les membres de ce clergé reçurent de larges compensations, et le résidu de ses biens fut employé par le Gouvernement à diverses œuvres d'utilité publique pour soulager la détresse du peuple irlandais. Une semblable mesure est réclamée depuis de longues années pour le pays de Galles où la presque totalité de la population se compose de non-conformistes. Cependant, malgré leur importance numérique, leur influence et leur activité, les dissidents n'ont pu encore obtenir du Parlement la suppression de la hiérarchie et des dotations de l'Église anglicane, dont les seuls membres dans ce pays sont les nobles et les grands propriétaires.

L'évolution économique, stimulée par les progrès merveilleux des sciences et des arts pendant cette période si féconde en découvertes et en inventions de tous genres, aboutit au triomphe du *Free Trade*. Le mouvement libre-échangiste est étroitement associé avec les réformes fiscales que nous exposerons plus loin. Ses étapes successives ont été : la fondation de l'*Anti-Corn Law League* en 1836; le rappel de ces funestes lois en 1846, suivi par l'abolition en 1849 des actes de navigation; enfin, le traité de commerce avec la France, qui couronna l'œuvre commencée et poursuivie par les Charles Villiers, les Cobden, les Bright, avec tant d'énergie et de persévérance. Des statistiques, que notre cadre ne nous permet pas de repro-

duire ici, montreraient mieux que toutes autres explications le développement prodigieux pris par le commerce et l'industrie dans la seconde moitié du XIXe siècle. Bornons-nous à citer quelques chiffres.

Les exportations du Royaume-Uni ont été de 52 millions de livres en 1841, de 74 millions en 1851, de 125 millions en 1861; elles doublèrent dans les vingt années suivantes (234 millions en 1881), et atteignirent en 1904 £ 300.711.000.

En 1837, à l'avènement de la reine Victoria, toute la flotte commerciale ne comprenait que 2.800.000 tonnes, dont 100.000 tonnes seulement pour la navigation à vapeur. En 1903, le tonnage total de la marine britannique s'élevait à 15.778.062 tonnes, qui se décomposaient ainsi : 10.320 navires à voile portant 2.007.353 tonnes, et 10.122 steamers d'un tonnage de 13.770.709 tonnes.

Le premier essai pratique du télégraphe fut fait en 1837, et la première ligne publique, établie par une compagnie de chemin de fer pour ses besoins propres et sous la protection de brevets, fut posée en 1843. Quand, en 1870, l'État acquit l'ensemble des télégraphes, pour en monopoliser l'exploitation, la longueur des lignes exploitées par des compagnies privées était de 16.643 milles et celle des lignes appartenant aux chemins de fer de 4.872 milles, soit un total de 21.515 milles. Six ans après ce chiffre avait été porté à 108.000 milles. L'établissement et l'exploitation des câbles sous-marins, de même que la télégraphie sans fil, ont été jusqu'ici l'œuvre exclusive de compagnies privées.

Aucune des grandes lignes de chemins de fer n'était encore construite en 1837. Le capital autorisé pour toutes les entreprises en exploitation ou en projet était seulement de 55 millions de livres. Cinq ans plus

tard — en 1842 — le nombre des voyageurs transportés n'était encore que de 18 millions. Les chiffres suivants, qui s'appliquent à l'année 1903, montreront les progrès faits en moins de soixante ans par ce nouveau mode de communication :

Capital engagé et payé (actions et obligations)	£	1.245.028.917
Nombre de milles en exploitation.		22.433
Nombre de voyageurs (abonnés non compris). .		1.195.265.195
Tonnage des marchandises transportées . . .	t.	443.697.947
Recettes brutes.	£	110.888.714

La loi organique des chemins de fer est le *Railway Act* de 1844 sur lequel est basée toute la législation ultérieure. Cet acte dispose que, dans le cas où les profits d'une ligne excéderaient 10 pour 100 pendant une période déterminée, l'État aurait le droit d'abaisser les tarifs en garantissant à la compagnie propriétaire ce revenu de 10 p. 100. Le Gouvernement s'est réservé aussi le droit de racheter les lignes dont la construction n'aurait pas encore été entreprise. Enfin l'acte de 1844 rend obligatoire la mise en marche chaque jour, sur toutes les lignes de chemins de fer, d'un train comprenant des voitures de 3e classe, et prévoit le transport des enfants à prix réduits. Le droit de contrôle réservé au *Board of Trade* a été fortifié ultérieurement par les pouvoirs judiciaires conférés à la *Railway Commission.*

Nous aurions voulu clore ici ce résumé historique pour ne pas empiéter démesurément sur la place dont nous disposons encore pour achever notre étude fiscale et financière. Mais parmi les importants problèmes dont a eu à s'occuper cette époque fertile et mouvementée, il en est deux qui se rattachent trop étroitement à notre sujet pour que nous puissions les

passer sous silence : ce sont les questions intéressant le crédit et la monnaie. Pour abréger, nous limiterons nos explications à l'action et au rôle de la Banque d'Angleterre — qui est la source de tout crédit et qui contrôle et régularise la circulation monétaire, — et nous dirons quelques mots du mouvement bimétalliste qui, de 1875 à 1900, causa tant d'agitation et de discussions dans les sphères politiques et financières du monde entier.

Ainsi que nous l'avons dit précédemment (1), le privilège de la Banque d'Angleterre avait été renouvelé en 1833 pour une nouvelle période de dix années. L'acte de 1833 n'ajouta rien au monopole qu'elle possédait, sauf la stipulation que ses billets auraient dorénavant cours légal (*legal tender*) en Angleterre et dans le pays de Galles. Toutefois il fut spécifié expressément dans cet acte que, la Banque ayant été fondée comme banque d'émission, son monopole n'excluait pas la formation, avec plus de six associés, de banques de dépôt qu'aucune loi ne prohibait. Cette disposition fut l'origine du mouvement qui se dessina immédiatement après en faveur de la création à Londres de ces grands établissements, les *Joint-Stock banks*, dont la place et l'importance dans l'organisation bancaire allaient devenir si considérables.

L'acte de 1844, qui forme encore aujourd'hui la charte de la Banque d'Angleterre, modifia profondément les bases de sa constitution et de son fonctionnement. L'intention du législateur fut de concentrer entre ses mains les émissions de billets de banque et de lui en assurer le monopole en Angleterre et dans le pays de Galles. A cet effet, on interdit la création de nouvelles banques d'émission dans la province et on

(1) V. p. 313.

limita le pouvoir d'émission de celles existantes. Le but visé a été presque intégralement atteint puisque, sur 207 banques privées et 72 *Joint-Stock banks* qui en 1844 possédaient le privilège d'émettre des billets jusqu'à concurrence d'une somme totale de £ 8.631.647, il ne subsistait plus en mai 1907 que 12 banques privées et 17 *Joint-Stock banks* ayant une émission autorisée de £ 1.567.580, dont elles n'avaient d'ailleurs fait usage que pour £ 560.220.

En revanche, la Banque vit restreindre son pouvoir d'émission auquel aucune limite ni aucune condition n'avaient été fixées jusqu'alors. Cette grande innovation devait être réalisée par des dispositions que Sir Robert Peel expliqua au Parlement, le 6 mai 1844, dans les termes suivants : « Deux départements distincts seront constitués à la Banque, l'un pour l'émission des billets, l'autre pour ses transactions ordinaires de banque. L'encaisse métallique actuelle sera transférée au département de l'émission. L'émission des billets sera limitée à £ 14.000.000 garanties par des titres (la dette de l'État et des rentes consolidées, considérées comme espèces). Les autres émissions ne se feront que contre du numéraire ou des lingots, et leur montant dépendra des fluctuations de son stock métallique. » Cependant, au cas où des banques de province possédant une circulation fiduciaire à la date du 6 mai 1844 viendraient à cesser l'émission de billets à vue et au porteur, pour quelque cause que ce soit, la Banque pourrait être autorisée à créer des billets au delà de la limite de 14 millions de livres, pourvu que la somme de ces billets, également garantis par d'autres fonds publics, ne dépassât pas les deux tiers du montant des billets retirés de la circulation par ces banques (1). La

(1) La Banque a profité de cette clause pour augmenter la circulation

nécessité de disposer d'un stock d'argent pour l'exportation fit encore décider que la Banque pourrait émettre des billets contre des lingots d'argent, mais seulement dans une proportion qui ne devrait pas excéder le quart de son encaisse-or. On lui imposa enfin l'obligation d'acheter tout l'or qui lui serait offert, au prix de £ 3. 17. 9. l'once, au lieu de £ 3. 17. 6 qu'elle payait jusqu'alors.

En résumé, en dehors de la somme de 14 millions de livres représentée par des valeurs d'État, la Banque ne put plus émettre une seule banknote sans en avoir la représentation en or dans ses caisses. Jusqu'alors on avait adopté le principe que son encaisse métallique devait toujours représenter au moins le tiers de sa circulation, mais l'expérience avait montré l'impossibilité d'observer cette règle, et aux époques de crises commerciales cette encaisse était parfois descendue si bas que le péril de ne pouvoir rembourser ses billets en numéraire était fréquemment apparu et avait contribué à augmenter la panique. Depuis l'acte de 1844 il n'y a plus eu d'anxiété quant à ce remboursement. Mais l'espoir entretenu par ses auteurs que les crises cesseraient désormais n'a pas été réalisé. On en compte cinq (en 1847, 1857, 1866, 1870 et 1890) qui occasionnèrent de graves difficultés monétaires. Trois fois (en 1847, en 1857 et en 1866) l'acte de 1844 dut être suspendu, et la Banque dut être autorisée par le Gouvernement à excéder les limites fixées pour ses émissions (1). En 1890, elle eut recours, pour pouvoir

de ses billets qui n'est couverte que par des fonds publics. Au 29 mars 1901, le chiffre de ces billets s'élevait à £ 18.450.000, soit £ 4.450 00 en excès sur la limite de £ 14.000.000 fixée par l'acte de 1844.

(1) En 1847 et en 1866, l'annonce de l'autorisation donnée par le Gouvernement suffit à enrayer la panique. Mais en 1857 la Banque fit usage de cette autorisation : deux millions de livres de billets furent créés en excès de la limite légale. Toutefois il n'en fut mis en circulation

continuer ses opérations, à l'aide de la Banque de France qui lui fit l'avance d'une somme de 3 millions de livres en or.

Les vices du système inauguré en 1844 ont été signalés bien des fois. Une partie de la circulation (la moitié généralement) n'est gagée que par des fonds publics qui sont immobilisés; l'autre partie seule est couverte par l'or ou l'argent qu'elle a en caisse. Le montant des comptes et des avances de la Banque ne peut, en aucun cas, dépasser la somme des billets émis par le département de l'émission. Les billets en réserve figurant à l'actif du département de la banque constituent la somme dont elle peut disposer encore avant d'avoir atteint la limite légale imposée par l'acte de 1844, limite au delà de laquelle elle ne peut faire d'opérations nouvelles qu'au prorata des rentrées. Or, lorsque surviennent des crises commerciales ou financières, — ou l'on retire des espèces pour les besoins de l'étranger, ce qui réduit la circulation et les ressources de l'escompte, — ou les besoins d'escompte absorbent toutes les réserves de billets et mettent le département de la banque dans la nécessité de refuser de nouveaux bordereaux, juste au moment où son assistance serait le plus nécessaire et le plus utile au commerce.

La Banque ne possède qu'un seul moyen de défense, bien faible et souvent bien inefficace : le relèvement du taux de ses escomptes. Et, en fait, elle en a usé très fréquemment, puisque de 1844 à la fin de 1906 on compte plus de 400 changements de ce taux qui a été, en certaines occasions, porté à 8, 10, et même 12 p. 100.

En somme, le marché monétaire anglais, qui est comme le *Clearing House* du monde, et doit faire face

que pour un montant de £ 928.000. Elle dut encore, pour se procurer de l'or, vendre avec une perte considérable des fonds publics qu'elle possédait pour une somme de 3 millions de livres.

à toutes les demandes d'or des autres contrées en même temps qu'aux besoins de son propre commerce, est exposé à subir des fluctuations plus grandes et plus fréquentes que celles qui se produisent sur les marchés étrangers. Cependant sa réserve d'or, détenue en totalité par la Banque d'Angleterre, est très limitée. Et comme cette réserve, constamment sollicitée de divers côtés, a une tendance à fuir au dehors, il s'ensuit que la Banque, obligée de céder l'or qui forme le gage de ses émissions, doit réduire la circulation de ses billets dans tous les moments de crise ou d'expansion commerciale où, précisément, le besoin de nouveaux moyens d'échange se fait sentir le plus vivement.

Nous allons exposer maintenant — aussi brièvement que possible — les circonstances qui, dans la dernière partie du XIXe siècle finissant, troublèrent si profondément la circulation monétaire et créèrent dans le monde entier des difficultés très sérieuses. On en chercha ardemment le remède de tous côtés. Et, des discussions théoriques qui s'engagèrent à ce sujet, est né le système connu sous le nom de bimétallisme (un terme inventé par Cernuschi en 1869) en vertu duquel un rapport fixe entre l'or et l'argent serait assuré par une entente internationale.

La découverte des mines de Californie (1848) et d'Australie (1851) jeta sur le marché européen des quantités d'or énormes, et amena partout le déplacement de l'argent par l'or, — notamment en France où, de 1848 à 1860, il fut frappé plus de deux milliards et demi d'or, tandis qu'une pareille somme d'argent était exportée, principalement en Orient. En 1865, ceux des pays européens qui avaient le même système monétaire que la France, et subissaient les mêmes troubles, formèrent l'Union latine qui était une mesure de défense contre cette invasion et contre les

fluctuations si désastreuses qu'elle entraînait dans les contrées ayant un double étalon. A cette époque l'opinion générale était partout favorable à l'adoption de l'or comme étalon unique. Celui-ci fut adopté en 1873 par les États-Unis, où pratiquement l'argent ne jouait aucun rôle dans la circulation.

Une série d'événements politiques et économiques changea subitement la situation. De riches mines d'argent furent découvertes dans la Nevada et dans les autres États de l'Amérique du Nord voisins du Pacifique. L'empire d'Allemagne, qui venait de se constituer, adopta l'étalon d'or (5 décembre 1871), et la démonétisation de ses pièces d'argent entraîna, de 1873 à 1879, la vente de 7.104.895 livres d'argent fin, dont il retira un prix total de 567 millions de marcs. Les influences combinées de ce soudain afflux déterminèrent une chute rapide dans les cours de l'argent, qui fut apporté de toutes parts aux hôtels des monnaies ouverts à la frappe. Les pays de l'Union latine, directement menacés, se hâtèrent alors de limiter le monnayage de l'argent, ce qui produisit une nouvelle dépréciation du métal et obligea la France à suspendre totalement la frappe de ses pièces de cinq francs (mars 1876).

Cette dépréciation était très dommageable pour le gouvernement allemand et les propriétaires de mines en Amérique, détenteurs de grandes masses d'argent. Les Indes également, ce réceptacle sans fond, qui depuis des siècles absorbe tous les métaux précieux de l'Occident, en furent gravement affectées, et le commerce de l'Orient, de même que les finances du gouvernement indien, tout à fait disloqués (1).

(1) Le gouvernement indien a chaque année de gros paiements en or à faire en Europe. En 1873-1874, avant la grande baisse de l'argent, ses

Toutes les nations étaient plus ou moins victimes d'un pareil état de choses. Les États-Unis, qui se préparaient à reprendre leurs paiements en espèces et à supprimer le cours forcé de leurs billets, prirent l'initiative d'une conférence monétaire internationale, laquelle, réunie à Paris en 1878, repoussa la proposition qui lui fut faite d'adopter le double étalon. Une nouvelle conférence se tint de nouveau en 1881 : les discussions y furent très vives, mais on n'aboutit encore à aucune conclusion, l'Angleterre et l'Allemagne se refusant à abandonner l'étalon d'or.

Entre temps, les États-Unis, sous la pression des propriétaires de mines, avaient entrepris la frappe de l'argent à raison de 4 millions de dollars (maximum) par mois (*Bland Bill*, du 28 février 1878); et ce monnayage, qui continua pendant douze ans (jusqu'en août 1890), absorba neuf millions de kilogrammes d'argent (la moitié de la production totale de l'époque). Cette mesure n'arrêta pas cependant la dépréciation de l'argent dont le prix tomba en 1879 à 48 pence l'once (1). Les bimétallistes attribuaient la dépression du commerce qui existait alors en Angleterre et en Allemagne à la rareté de la monnaie, à ce qu'ils appeaient « la proscription de l'argent ». Une commission d'enquête instituée par le Gouvernement anglais, et qui poursuivit ses investigations de 1886 à 1888, ne put arriver à aucune conclusion : six de ses membres

remises s'élevèrent à £ 13.285.678 qui, avec le change de la roupie au taux de 1 *s.* 10,35 *d.*, lui coûtèrent 142.657.000 roupies. En 1892, le change moyen de cette année ayant été 1 *s.* 2,985 *d.*, il eut à débourser 264.784.150 roupies pour se procurer la somme de £ 16.532.215 qu'il avait à remettre à Londres. La baisse du change lui coûta ainsi 87.274.950 roupies, puisque, avec le change de 1873, il n'eût eu à débourser que 177.509.200 roupies.

(1) Le pair réel, c'est-à-dire le cours qui correspond au rapport monétaire de 15 ½ à 1, est 60 *d.* 718. En Angleterre, la Monnaie frappe avec une livre troy 66 shillings en argent, ce qui fait ressortir l'once à 66 pence.

soutinrent l'étalon d'or, et six autres membres se déclarèrent en faveur du système bimétallique. Devant ce résultat négatif, les États-Unis adoptèrent la loi Sherman (1890) qui prescrivait l'achat mensuel par leur Trésorerie de 4.500.000 onces d'argent, sur lesquelles 2 millions d'onces devaient être frappées en dollars. La hausse momentanée qui se produisit immédiatement après le vote de cette loi fut bientôt suivie par une nouvelle chute qui rendit la situation encore plus critique. Une dernière conférence, convoquée à Bruxelles en novembre 1892, avorta comme les précédentes.

Aucune entente internationale ne pouvant s'établir pour assurer un régime bimétallique, chaque pays dut chercher désormais le remède à la situation dans sa propre législation. L'Inde ferma ses hôtels des monnaies (1893), et les États-Unis se décidèrent, pour préserver leur réserve d'or, à rappeler les clauses de la loi Sherman. Mais ces mesures, qui restreignaient l'emploi de l'argent, furent suivies par une nouvelle baisse de son prix (1), et l'agitation continua en Europe et dans les États-Unis, où le libre monnayage de l'argent, malgré l'attitude des autres pays, trouva de nombreux partisans et servit de *platform* au parti démocrate aux élections présidentielles de 1896 et de 1900. Les résultats de ces élections amenèrent, comme on le sait, la défaite complète de ce parti qui dut, en 1904, rayer définitivement cette question de son programme.

(1) Voici les cours moyens de l'argent pendant les dix années qui suivirent :

1894.	29 *d.*	1899.	27 *d.* 7/16
1895.	29 *d.* 7/8	1900.	28 *d.* 1/4
1896.	30 *d.* 3/4	1901.	27 *d.* 3/16
1897.	27 *d.* 9/16	1902.	24 *d.* 1/8
1898.	26 *d.* 15/16	1903.	24 *d.* 3/4

D'autres efforts faits encore pour arriver à une entente internationale échouèrent devant le refus du gouvernement indien de rouvrir ses hôtels des monnaies, et les bimétallistes, reconnaissant leur impuissance, abandonnèrent définitivement la lutte. Leur grand argument avait été la menace d'une « disette d'or ». Et cette crainte a été écartée par l'énorme apport des mines d'Australie et de l'Afrique du Sud, dont la production a passé de 20 millions de livres sterling en 1883 à 81 millions en 1906.

La plupart des pays, soucieux d'assurer la stabilité de leur régime monétaire et de leurs relations commerciales avec l'étranger, ont depuis lors adopté successivement l'étalon d'or (l'Autriche-Hongrie en 1892, la Russie et le Japon en 1897, l'Inde en 1899, le Mexique en 1904, etc.).

CHAPITRE II

LES BUDGETS ANNUELS DE 1833 A 1902

I. Résultats généraux par périodes décennales. — II. La dépense. — III. Les recettes. — IV. Excédents et déficits.

Les budgets que nous allons passer en revue dans ce chapitre comprennent l'ensemble des recettes et des dépenses publiques, réalisées ou effectuées, de 1833 à 1902, c'est-à-dire pendant une période de soixante-dix années. Cette revue donnera un aperçu général, une vue d'ensemble de la gestion financière d'une époque, encore récente, qui fut si remarquable par les profonds changements apportés dans le régime fiscal. Nous exposerons ensuite, dans des chapitres distincts, la nature et l'objet de ces réformes, ainsi que les mouvements et la situation de la dette nationale, laquelle enregistre finalement les déficits ou les résultats bénéficiaires des budgets annuels.

I. — Résultats généraux par périodes décennales.

Les tableaux que nous avons dressés présentent, année par année, les recettes et les dépenses *brutes* de chaque budget. Jusqu'en 1854 les frais de perception et d'administration des impôts, ainsi que certaines dépenses faites à l'aide de recettes retenues d'office par les services locaux, étaient soustraits à la connais-

sance du Parlement et n'étaient pas soumis à son vote préalable. Mais, depuis cette date, les budgets qui lui sont présentés renferment la totalité des recettes et des dépenses à effectuer pendant l'année budgétaire, et tous les comptes antérieurs ont été révisés et refondus pour être mis en harmonie avec la nouvelle méthode adoptée. C'est ce qu'a fait pour la période de 1688 à 1868 le grand document parlementaire de 1869 (*Public Income and Expenditure*), et c'est à lui, ainsi qu'aux comptes présentés ultérieurement au Parlement, que nous emprunterons exclusivement les chiffres reproduits ici. Pour les explications, très sommaires, que l'on trouvera dans ce chapitre au sujet des prévisions et des résultats des divers exercices, nous avons utilisé surtout les exposés faits annuellement à la Chambre des Communes par le chancelier de l'Échiquier en introduisant le budget de la nouvelle année.

PREMIÈRE PÉRIODE (1833-1842).

ANNÉES	RECETTES	DÉPENSES	RÉSULTATS	
			Excédent.	Déficit.
	£	£	£	£
1833.	50.263.471	48.786.048	1.477.423	»
1834.	50.492.362	48.902.815	1.589.547	»
1835.	50.066.912	65.171.566	»	15.104.654
1836.	52.682.968	53.988.924	»	1.305.956
1837.	50.419.134	51.145.304	»	726.170
1838.	51.310.006	51.654.000	»	343.994
1839.	51.850.139	53.381.258	»	1.531.119
1840.	51.684.766	53.244.494	»	1.559.728
1841.	52.228.320	54.314.844	»	2.086.524
1842.	51.122.413	55.101.168	»	3.978.755
	512.120.491	535.690.421	3.066.970	26.636.900
		Déficit.	23.569.930	

Les résultats budgétaires de cette décade accusent un déficit de £ 23.569.930. Deux années seulement, celles de 1833 et 1834, ont donné un excédent de recettes; toutes les autres furent déficitaires. En 1835, et dans les deux années suivantes, on dut payer une somme de 21 millions de livres, fournie par un emprunt, pour les indemnités allouées aux propriétaires de plantations à la suite de l'abolition de l'esclavage dans les colonies. D'autre part, le revenu fut affecté sensiblement par l'abandon, en 1835, de l'impôt sur les maisons dont le produit était de 1.200.000 livres, et par l'adoption, en 1839, de la taxe uniforme de 1 penny pour le port des lettres; cette dernière mesure impliquait la perte immédiate de £ 1.000.000.

Mais, indépendamment de ces causes particulières, et alors que la dépense augmentait régulièrement, les recettes fléchissaient et restaient constamment au-dessous des prévisions, ce qui entraîna les déficits importants que l'on relève pour les quatre dernières années de cette période. La charge des impôts était devenue trop lourde pour le pays épuisé. Le commerce et l'industrie languissaient, gênés par des restrictions multiples et des lois de navigation néfastes; de mauvaises récoltes avaient surélevé le prix des subsistances et encore aigri le mécontentement du peuple contre les *Corn-laws*. C'est dans ces circonstances, et en présence d'une situation financière devenant de plus en plus inquiétante, que le ministère whig de Lord Melbourne fut renversé, et qu'arriva au pouvoir le gouvernement de Sir Robert Peel qui devait marquer une date si mémorable dans l'histoire fiscale et économique de la Grande-Bretagne.

Le bilan de la deuxième période se solde par un excédent de recettes de £ 17.855.676. A l'exception des deux années 1847 et 1848 qui eurent à supporter des

DEUXIÈME PÉRIODE (1843-1852).

ANNÉES	RECETTES	DÉPENSES	RÉSULTATS	
			Excédent.	Déficit.
	£	£	£	£
1843......	56.806.081	55.360.511	1.445.570	»
1844......	58.302.812	54.840.518	3.462.294	»
1845......	57.556.486	53.736.567	3.819.919	»
1846......	58.294.188	55.447.613	2.846.575	»
1847......	56.134.657	59.127.766	»	2.993.109
1848......	58.159.408	58.955.187	»	795.779
1849......	57.576.273	55.477.919	2.098.354	»
1850......	57.519.970	54.692.176	2.827.794	»
1851......	56.772.530	54.046.134	2.726.396	»
1852......	57.726.990	55.309.328	2.417.662	»
	574.849.395	556.993.719	21.644.564	3.788.888
		Excédent....	17.855.676	

dépenses extraordinaires occasionnées par la famine en Irlande (1), par la guerre contre les Cafres, et par des préparatifs militaires motivés par la crainte d'une invasion française, tous les autres exercices apportèrent des plus-values. Ces résultats brillants furent dus à la nouvelle politique économique inaugurée par Peel qui se servit de l'income-tax, rétablie par lui en 1842, pour dégrever le commerce et l'industrie des lourds impôts et des restrictions qui arrêtaient leur essor.

La troisième période avait commencé avec les plus heureuses perspectives, et M. Gladstone, pour la première fois chancelier de l'Échiquier, put esquisser, en présentant le budget de l'année 1853, un large

(1) Un emprunt de huit millions de livres dut être contracté pour pourvoir aux besoins les plus pressants de la population irlandaise.

TROISIÈME PÉRIODE (1853-1862).

ANNÉES	RECETTES	DÉPENSES	RÉSULTATS	
			Excédent.	Déficit.
	£	£	£	£
1853.	59.096.667	55.798.146	3.298.521	»
1854 (1er Tre)	13.594.639	14.016.246	»	421.607
1854.	62.969.669	69.124.808	»	6.155.139
1855.	70.344.141	93.065.888	»	22.721.747
1856.	72.893.313	76.147.202	»	3.253.889
1857.	68.001.654	68.240.053	»	238.399
1858.	65.623.180	64.802.872	820.308	»
1859.	71.205.077	69.610.791	1.594.286	»
1860.	70.388.084	72.939.247	»	2.551.163
1861.	69.865.057	72.267.656	»	2.402.599
1862.	70.604.562	70.345.101	259.461	»
	694.586.043	726.358.010	5.972.576	37.744.543
		Déficit.	31.771.967	

programme de réformes fiscales et commerciales qu'il espérait accomplir à l'aide de l'income-tax qui avait rendu déjà tant de services dans les années précédentes. Dans ce but, il en demanda le maintien, mais à des taux qui iraient désormais décroissants jusqu'en 1860, époque à laquelle, d'après ses calculs, les plus-values des impôts et la diminution des charges de la dette devraient permettre de supprimer cette taxe, dont l'abolition avait toujours été promise depuis son rétablissement.

On sait comment toutes ces brillantes espérances furent anéanties par la guerre de Crimée qui éclata l'année suivante et entraîna une dépense de 70 millions de livres, dont la moitié environ fut demandée à des taxes nouvelles, tandis que pour l'autre moitié on eut recours à l'emprunt. Les conséquences de cette

guerre pesèrent lourdement sur les budgets suivants, car les dépenses annuelles qui, jusqu'en 1853, n'avaient guère dépassé 55 millions de livres, montèrent à 70 millions en moyenne dans les années qui suivirent le rétablissement de la paix (1). Aussi cette troisième période laissa-t-elle un déficit final de £ 31.771.967.

QUATRIÈME PÉRIODE (1863-1872).

ANNÉES	RECETTES	DÉPENSES	RÉSULTATS	
			Excédent.	Déficit.
	£	£	£	£
1863......	70.209.066	67.849.379	2.359.687	»
1864......	70.313.787	67.075.300	3.238.487	»
1865......	67.812.292	66.467.450	1.344.842	»
1866......	69.434.568	67.223.489	2.211.079	»
1867......	69.600.218	71.759.335	»	2.159.117
1868......	72.591.992	75.490.909	»	2.898.917
1869......	75.434.252	68.864.752	6.569.500	»
1870......	69.945.220	69.548.539	396.681	»
1871......	74.708.314	71.490.020	3.218.294	»
1872......	76.608.770	70.714.448	5.894.322	»
	716.658.479	696.483.621	25.232.892	5.058.034
		Excédent.....	20.174.858	

C'est la période la plus heureuse des finances de l'Angleterre, dont le commerce prit une expansion considérable à la suite du traité conclu avec la France en 1860. En 1859, M. Gladstone était revenu au pouvoir qu'il devait conserver jusqu'en 1874, avec une courte

(1) On dut recourir à diverses opérations de trésorerie pour assurer l'équilibre budgétaire. Ainsi en 1859 et 1860 on se procura une somme de plus de 2 millions de livres en abrégeant les crédits accordés pour le paiement des droits sur le malt et sur le houblon.

interruption de 1866 à 1868. Il put alors appliquer la politique financière et économique qu'il avait préconisée en 1853; et les dégrèvements de taxes qu'il opéra de 1860 à 1867 s'élevèrent à plus de douze millions de livres. D'autres dégrèvements importants furent encore effectués de 1869 à 1873, et néanmoins — telle était la prospérité de la nation — le revenu fiscal, faisant preuve d'une élasticité merveilleuse, continua à croître d'une façon inespérée. Tous les exercices apportaient des excédents de recettes de plus en plus considérables. Dans toute la décade il n'y eut que deux années déficitaires, celles de 1867 et de 1868, qui furent grevées de lourdes dépenses militaires nécessitées par la guerre entre la Prusse et l'Autriche, et par l'expédition d'Abyssinie dont le coût s'éleva à neuf millions de livres. Le résultat final de la décade fut un surplus de 20.174.858 livres.

CINQUIÈME PÉRIODE (1873-1882).

ANNÉES	RECETTES	DÉPENSES	RÉSULTATS	
			Excédent.	Déficit.
	£	£	£	£
1873.	77.335.657	76.466.510	869.147	»
1874.	74.921.873	74.328.040	593.833	»
1875.	77.131.693	76.621.773	509.920	»
1876.	76.769.362	76.329.554	439.808	»
1877.	77.739.671	80.379.868	»	2.640.197
1878.	81.154.683	83.446.500	»	2.291.817
1879.	79.344.098	82.184.797	»	2.840.699
1880.	81.872.354	80.938.990	933.364	»
1881.	83.955.229	83.605.503	349.726	»
1882.	87.386.505	87.288.327	98.178	»
	797.611.125	801.589.862	3.793.976	7.772.713
		Déficit.	3.978.737	

La progression des dépenses va désormais absorber la plus-value normale des impôts et obliger à contracter de nouvelles dettes qui annuleront presque les larges amortissements effectués chaque année par l'expiration des longues annuités et l'emploi du *Sinking Fund.* Alors que dans la décade précédente la moyenne des dépenses était inférieure à 70 millions de livres, cette moyenne annuelle dépasse 80 millions pour la période actuelle : en 1872, elles s'élevaient à £ 70.714.418, et en 1882 elles ont monté à £ 87.288.327. Cette augmentation n'est pas imputable aux seules dépenses militaires. C'est le Gouvernement civil qui en est responsable pour la plus grande partie : au lieu de 11.750.139 livres en 1872, il a exigé en 1882 une somme de 18.877.999 livres.

L'État est entraîné à accroître chaque jour ses attributions et à assumer la charge de nouveaux

SIXIÈME PÉRIODE (1883-1892).

ANNÉES	RECETTES	DÉPENSES	RÉSULTATS	
			Excédent.	Déficit.
	£	£	£	£
1883......	86.160.184	85.954.564	205.620	»
1884......	87.988.110	89.037.883	»	1.049.773
1885......	89.581.301	92.223.844	»	2.642.543
1886......	90.772.758	89.996.752	776.006	»
1887......	89.802.254	87.423.645	2.378.609	»
1888......	88.472.812	87.683.830	788.982	»
1889......	89.304.316	86.083.314	3.221.002	»
1890......	89.489.112	87.732.855	1.756.257	»
1891......	90.994.786	89.927.773	1.067.013	»
1892......	90.395.377	90.375.365	20.012	»
	892.961.010	886.439.825	10.213.501	3.692.316
Excédent........			6.521.185	

services, soit directement, soit par des subventions aux autorités locales (pour l'enseignement public, la police, les prisons, les asiles d'aliénés, etc.). Aussi, après 1874, n'y eût-il plus de dégrèvements de quelque importance. Au contraire, en 1875 et en 1880, de nouvelles taxes durent être imposées pour un montant annuel de £ 5.500.000, et nous enregistrons finalement pour cette décade un déficit de £ 3.978.737.

Les premiers budgets de la sixième période furent grevés de lourdes dépenses pour les expéditions d'Afghanistan, d'Égypte et du Soudan. On dut, pour y faire fac , suspendre l'amortissement, relever le taux de l'income-tax de 5 pence à 8 pence par livre, et avoir recours à des emprunts. Mais à partir de 1886 les déficits disparaissent, et l'on voit de nouveau apparaître des excédents considérables qui furent la conséquence, non d'un meilleur rendement des taxes, mais d'un ensemble de mesures financières que nous allons résumer brièvement.

Il y eut d'abord la grande conversion du 3 p. 100 en 2 3/4 p. 100 opérée par M. Goschen en 1888; c'était une économie immédiate de £ 1.412.000, qui devait être doublée en 1903 par la réduction automatique du nouveau 2 3/4 en 2 1/2 p. 100. En même temps, on enleva deux millions de livres à la dotation de l'amortissement, de telle sorte que les charges annuelles de la dette, qui avaient été en 1883 de £ 29.851.526, descendirent en 1889 à £ 25.226.760. D'autre part, la progression des dépenses militaires et civiles semble avoir été contenue dans des limites assez étroites. Mais ce n'est toutefois qu'une apparence, car, à côté du budget ordinaire, on voit surgir deux budgets annexes. On créa, en effet, de 1888 à 1890, un budget extraordinaire, alimenté par l'emprunt, pour les besoins de la défense

navale et l'établissement de casernes, etc.; les dépenses prévues devaient s'échelonner sur un certain nombre d'années, et elles étaient évaluées à £ 17.550.000. Une autre réforme, accomplie à la même époque, modifia encore profondément la physionomie des budgets : au lieu de verser aux autorités locales des subventions qui allaient croissant chaque année, on décida de leur abandonner le produit de certains impôts (diverses taxes d'excise, et moitié des droits de *Probate*) qui, bien que continuant à être perçus en totalité par l'État, n'apparaîtront plus dorénavant dans le budget impérial que diminués de la part dévolue à ces diverses autorités. Les sommes ainsi payées aux conseils locaux furent de £ 5.185.000 en 1889, de £ 6.974.000 en 1890, de £ 7.582.000 en 1891 et de £ 7.214.000 en 1892. Il faudra désormais ajouter les chiffres de ce fonds spécial (*Local Taxation Account*) aux masses actives et passives des budgets pour connaître l'importance véritable des perceptions et des paiements effectués par l'Échiquier.

En somme, l'ensemble des budgets de cette décade, amputés comme nous venons de l'exposer, donne comme résultat un excédent de recettes de £ 6.521.185.

La guerre du Transvaal, commencée en 1899, assombrit les dernières années de la septième période, et, en détruisant soudain l'équilibre budgétaire, imposa à l'Angleterre des charges qui pèseront longtemps sur ses finances. Les quatre exercices 1899-1902 font apparaître des déficits dont le chiffre total dépasse 150 millions de livres. La dette publique, dont l'amortissement fut suspendu, présentait à la fin de 1902 un accroissement de pareille somme, et sur la plupart des taxes il avait été mis des surcharges qui s'élevaient pour l'ensemble à tout près de 50 p. 100.

Grâce aux excédents réalisés dans les années qui

SEPTIÈME PÉRIODE (1893-1902).

ANNÉES	RECETTES	DÉPENSES	RÉSULTATS	
			Excédent.	Déficit.
	£	£	£	£
1893	91.133.410	91.302.846	»	169.436
1894	94.683.762	93.918.421	765.341	»
1895	101.973.829	97.764.357	4.209.472	»
1896	103.949.885	101.476.669	2.473.216	»
1897	106.614.004	102.935.994	3.678.010	»
1898	108.336.193	108.150.236	185.957	»
1899	119.839.905	133.722.407	»	13.882.502
1900	130.384.684	183.592.264	»	53.207.580
1901	142.997.999	195.522.215	»	52.524.216
1902	151.551.698	184.483.708	»	32.932.010
	1.151.465.369	1.292.869.117	11.311.996	152.715.744
		Déficit.	141.403.748	

précédèrent l'ouverture des hostilités, le déficit final de cette dernière période est seulement de £ 141.403.748. Ces plus-values furent dues en grande partie au remaniement des droits de succession (*death duties*) opéré en 1894 par Sir William Harcourt qui en attendait un revenu supplémentaire de 3 millions et demi. Les résultats de cette grande réforme, dont nous parlerons plus en détail dans un chapitre ultérieur, dépassèrent beaucoup les espérances de son auteur : l'ensemble des droits de succession qui — sans y comprendre la part dévolue aux autorités locales — avait produit £ 7.578.793 en 1893, rapporta £ 14.020.000 en 1897, et £ 14.200.000 en 1901.

Il nous reste à établir le bilan définitif de la gestion financière pendant toute cette période de soixante-dix ans que, pour plus de clarté, nous venons d'examiner décade par décade. Abstraction faite de la situation

de la dette que nous exposerons dans un chapitre spécial, ce bilan se résume comme suit :

Il a été perçu durant ces soixante-dix années une somme totale de £ 5.340.251.912, et il a été dépensé £ 5.496.424.575. Il existe donc un déficit budgétaire de £ 156.172.663.

On trouvera dans les deux paragraphes suivants une analyse succincte de la dépense et de la recette, ainsi que quelques explications sur les causes principales de leur progression ininterrompue depuis 1833. Et nous nous bornerons à présenter ici, sans aucun commentaire, une subdivision des masses de ces soixante-dix budgets par natures d'origine ou par emplois.

RECETTES

Principales branches du Revenu.	Sommes. £	Proportion pour %.
Douanes	1.536.342.220	28,77
Excise	1.511.599.936	28,30
Droits de succession et timbre (*Stamps*)	741.402.498	13,88
Land-Tax et autres taxes directes (*assessed*)	229.408.095	4,30
Income-Tax	670.101.797	12,55
Total du produit des taxes	4.688.854.546	87,80
Postes et télégraphes	463.674.305	8,68
Domaine (*Crown-Lands*)	21.056.574	» 40
Divers	166.666.487	3,12
Total général	5.340.251.912	100,00

DÉPENSES

Services.	Sommes.	Proportion pour %.
Dette	£ 1.919.797.557	34,92
Dépenses militaires	2.109.566.073	38,38
Gouvernement civil	913.131.292	16,61
Frais de perception	521.922.976	9,50
Divers	32.006.677	» 59
Total	5.496.424.575	100 »

II. — La dépense.

On vient de voir que dans ce gros chiffre de £ 5.496.424.575 (environ 138 milliards de francs) qui représente l'ensemble des dépenses publiques pendant une période de soixante-dix ans, les charges militaires entrent pour £ 2.109.566.073, soit 38,38 pour 100 du total. Alors qu'en 1833 le budget pour l'armée et la marine n'était que de 12 millions, l'Angleterre dépensa en 1898 — l'année qui précéda la guerre sud-africaine — une somme de 44 millions de livres pour ces deux services. C'est la nécessité de défendre son empire colonial et de maintenir ou d'étendre son influence dans le monde entier, qui fut la cause de cet énorme développement des charges militaires. Leur importance était devenue en temps de paix, à la veille de la guerre du Transvaal, quadruple de ce qu'elle était en 1835, année où elles s'élevaient seulement à £ 11.657.000. Le coût des guerres ou des expéditions entreprises sur divers points du globe n'avait pas, d'ailleurs, été payé intégralement par les budgets annuels; on avait eu fréquemment recours à l'emprunt, et les nouvelles dettes ainsi contractées avaient annulé en partie l'effet des réductions opérées pendant cette période par des amortissements ou des conversions.

Nous avons donné dans une autre partie de cet ouvrage (1) un relevé des dépenses encourues du fait des guerres dans lesquelles l'Angleterre fut engagée de 1688 à 1815 : le montant en était de 1.143.200.919 livres sterling (29 milliards de francs). Voici maintenant, aussi exactement qu'on a pu l'évaluer, le coût des

(1) Livre II, chap. 1er, p. 39.

diverses opérations militaires entreprises de 1838 à 1902 :

1838-1843. . . .	Insurrection au Canada. . .	£	2.096.046
1840-1843. . . .	1re Guerre de Chine.		2.201.028
1848-1853. . . .	Guerre contre les Cafres.		2.060.000
1854-1856. . . .	Guerre de Crimée.		69.277.694
1856-57-1860-61	2e Guerre de Chine.		6.640.693
1856-1857. . . .	Expédition de Perse.		900.000
1864-1865. . . .	Guerre en Nouvelle-Zélande. . .		764.829
1866-67-1867-69	Expédition d'Abyssinie.		9.050.000
1877-1886. . . .	Total des crédits spéciaux (*votes of credit*) ouverts pour préparatifs militaires lors de la guerre russo-turque (1877-78) et pour les expéditions en Égypte, en Afghanistan et dans l'Afrique du Sud.		33.848.137
1899-1902. . . .	Guerre du Transvaal (jusqu'en 1902).		150.000.000
	Total.	£	276.838.427

Il peut être intéressant d'indiquer aussi la part prise dans les dépenses du pied de paix par chacun des deux grands services de l'armée et de la marine. En 1835, la flotte absorbait seulement 35 p. 100 du total (£ 4.099.000 sur £ 11.657.000); en 1898, elle prenait 24 millions sur une dépense de 44 millions, soit 54 ½ p. 100. La prépondérance des dépenses navales n'a fait que s'accentuer dans ces dernières années, et aujourd'hui, sur un budget militaire de £ 72.000.000, les prévisions soumises au Parlement pour l'année 1911-12 assignent à la marine une somme de 44 millions de livres, soit 61 p. 100 du total.

Les charges de la dette viennent au second rang comme importance; elles ont absorbé 34,92 p. 100 de la dépense totale des soixante-dix budgets dont nous faisons la revue. On en trouvera une analyse détaillée dans le

chapitre que nous consacrerons plus tard à l'examen de la dette publique.

Les dépenses du Gouvernement civil, qui ont pris 16,61 p. 100 de la dépense de nos soixante-dix budgets, accusent une progression encore plus marquée que celles de l'armée et de la marine; elles étaient de £ 3.975.432 en 1833, et elles figurent dans les comptes de 1899 pour une somme de 25 millions de livres (1). Et encore ce dernier chiffre ne comprend-il pas une dizaine de millions hors budget, prélevés sur les impôts généraux et payés aux autorités des comtés ou des districts pour alléger le poids des taxes locales. (Nous avons expliqué précédemment comment ces subventions avaient été distraites du compte général de l'État et faisaient depuis 1888-89 l'objet d'un budget spécial.)

Ce développement énorme des dépenses civiles eut pour cause principale l'extension considérable des attributions de l'État, amené successivement à se charger de certains services nouveaux, ou qui étaient antérieurement administrés par le gouvernement local. On se rendra compte de la nature et de l'importance de ces charges — et aussi de leur progression — en examinant le tableau comparatif suivant où nous avons relevé, par chapitres, les dépenses du Gouvernement civil à trois dates différentes : en 1833, en 1865 et en 1903, c'est-à-dire au commencement, au milieu et à la fin de la période qui nous occupe présentement (2).

Nous allons donner quelques explications sur les principaux chapitres de ce tableau. Mais nous ne pourrons, on le comprendra, décrire ici la grande variété

(1) Nous n'avons pas pris la dernière année de la période (1902) parce que les résultats de cette année, de même que ceux des deux précédentes, ont subi l'influence des événements survenus dans l'Afrique du Sud.

(2) Cf. un tableau analogue que nous avons donné précédemment (Livre II, chap. II, p. 80), pour les années 1809, 1820 et 1830.

	1833	1865	1903 (1)
Dépenses permanentes du Fonds Consolidé.	£	£	£
Liste civile.	510.000	406.498	470.000
Annuités et pensions accordées par le Parlement.	509.164	296.322	258.586
Traitements et allocations. . .	158.403	156.831	78.727
Service diplomatique.	211.697	172.441	»
Cours de Justice.	377.966	669.072	520.524
Divers.	208.043	182.511	81.594
Subventions à l'Écosse et à l'Irlande versées au compte spécial du gouvernement local.	»	»	1.156.705
	1.975.273	1.883.675	2.566.136
Dépenses votees annuellement par le Parlement.			
I. Constructions et travaux publics.	226.585	651.585	2.532.733
II. Traitements et dépenses des administr. publiques.	497.820	1.540.817	2.535.531
III. Service de la Justice. . . .	388.105	2.994.619	3.781.086
IV. Éducation, science et art.	59.911	1.279.256	14.616.220
V. Services coloniaux, consulaires ou étrangers. . . .	492.889	544.639	2.206.654
VI. Pensions, secours et œuvres de bienfaisance . . .	195.649	353.648	880.860
VII. Dépenses casuelles ou accidentelles.	139.200	156.422	316.916
	2.000.159	7.520.986	26.870.000
Total des dépenses du Gouvernement civil	3.975.432	9.404.661	29.436.136
Contribution aux dépenses du gouvernement local.			9.795.073*
			39.231.209

* La somme de £ 9.795.073 que nous avons ajoutée aux dépenses de 1903 est le produit pendant cette année des impôts suivants abandonnés par l'État au profit de la taxation locale :

Taxes additionnelles sur la bière et les spiritueux.	£	1.503.164
Produit des licences.		4.096.328
Moitié des droits de succession (*Probate and Estate Duties*)		4.195.581
Total égal.	£	9.795.073

(1) C'est pour la raison mentionnée dans une note au bas de la page précédente que nous avons choisi l'année 1903 de préférence à 1902 qui vit la fin de la guerre du Transvaal.

des dépenses, souvent si hétérogènes, que couvrent les différents titres de ces chapitres. Leur classification est d'ailleurs pleine d'anomalies et d'arbitraire, et le maintien de certaines dépenses civiles à la charge du Fonds consolidé ne se justifie par aucune bonne raison. « Le système du Fonds consolidé devrait être aboli et toutes les charges du service public devraient être, autant que possible, classifiées par département et simplifiées. On peut dire que les charges actuelles du Fonds consolidé sont précisément celles qui existaient anciennement quand on élabora, avec ses chapitres de dépenses, le budget moderne des services civils. Les shérifs écossais, par exemple, sont un corps beaucoup plus ancien que les juges anglais des cours de comtés, et, par suite, ont en quelque sorte acquis par prescription un droit à figurer parmi les premières charges mises sur le revenu. Mais ce droit et cette distinction n'ont aucune valeur pratique. Aucun article de dépense ne peut, en réalité, être une charge privilégiée sur le revenu national. Celui-ci doit supporter, comme un fardeau pesant également, toutes les charges administratives générales ayant un caractère de nécessité. En conséquence, le Fonds consolidé devrait être limité, tout au plus, aux charges de la dette nationale et aux annuités payées à la Couronne, puisque les premières représentent des obligations contractées envers le public, et les dernières un accord intervenu avec le monarque régnant. Ceci permettrait de classer sous leur dénomination propre toutes les charges légales et administratives (1). »

On continue néanmoins à prélever sur le Fonds consolidé les traitements de tous les juges du royaume, bien que les autres dépenses de la justice soient inscrites à

(1) A.-J. Wilson, *The National Budget*, 1882, pp. 141-142.

la classe III des *Estimates* qui sont présentés chaque année au Parlement. Depuis 1869 les traitements des agents diplomatiques ont été transférés à la classe IV des services civils pour lesquels des crédits sont votés annuellement, mais on a maintenu à la charge du Fonds consolidé, sous la rubrique *Salaries and Allowances*, les traitements du Speaker de la Chambre des Communes (£ 5.000), du Vice-roi d'Irlande (£ 20.000), de certains membres du clergé en Écosse et aux Antilles, d'Inspecteurs d'Anatomie, ainsi qu'un assez grand nombre d'allocations — parfois très minimes — attribuées autrefois sur les revenus héréditaires de la Couronne à certaines personnes ou à des collèges, universités, etc. Quant à la somme de £ 1.156.705, qui représente des contributions de l'État pour alléger le poids de certaines taxes locales en Écosse et en Irlande, elle a été mise à la charge du Fonds consolidé par divers *Acts* de 1898 relatifs au gouvernement local dans ces deux pays.

La liste civile, dont nous avons parlé longuement dans un chapitre antérieur (1), fut augmentée en 1901, à l'avènement d'Édouard VII, et fixée à £ 470.000 savoir : Cassette privée, £ 110.000; Traitements et pensions des fonctionnaires de la maison royale, £ 125.800; Dépenses de la maison royale, £ 193.000; Constructions, £ 20.000; Secours et œuvres de bienfaisance, £ 13.200; Divers, £ 8.000. On alloua en outre — toujours sur le Fonds consolidé — £ 20.000 au prince de Galles (indépendamment du revenu du duché de Cornouailles qui lui appartient et qui était alors de £ 80.000); £ 10.000 à la princesse de Galles; £ 18.000 aux filles du roi; £ 25.000 pour pensions aux officiers et serviteurs de la défunte reine. Le chan-

(1) Livre II, chap. II, pp. 59 et suiv.

celier de l'Échiquier expliqua à la Chambre que le roi n'avait aucune fortune privée, la reine Victoria ayant laissé tous ses biens personnels à ses jeunes enfants. Avec la dotation de £ 110.000 et les produits du duché de Lancastre qui lui appartenaient, le roi aurait un un revenu total de £ 170.000. Mais il abandonnait tous ses droits aux revenus héréditaires de la Couronne qui s'étaient élevés en 1900 à £ 452.000 (et augmenteraient encore probablement), de sorte que toutes les charges de la liste civile et des annuités aux membres de la famille royale étaient presque compensées par ces revenus dont la nation profitait.

Les dépenses des services civils votées chaque année par le Parlement ont été subdivi ées en sept classes, dont la première comprend les travaux publics qui ont absordé en 1903 une somme de £ 2.532.733. Il ne s'agit pas là des grands travaux pour chemins de fer, rivières, canaux, ports, docks, etc., qui, dans la plupart des États étrangers, forment une part importante du budget national. En Angleterre, c s derniers travaux sont exécutés généralement par d s entreprises privées ou par des corporations locales. La somme mentionnée ci-dessus s'applique presque exclusivement à des dépenses d'entretien ou de construction concernant les parcs et palais royaux, et les édifices affectés aux grands services publics.

Classe II. — On y porte tous les frais de personnel et de matériel des ministères et des autres administrations publiques. Deux articles compris dans ce chapitre méritent une mention spéciale : les impressions et fournitures de bureau y figurent en 1903 pour une somme de £ 718.719 (1), et on a payé pendant la même année £ 51.764 pour dépenses secrètes (*Secret*

(1) £ 195.846 en 1835; £ 412.635 en 1869.

service). Les ministères qui coûtent le plus cher sont : le *Board of Agriculture* (£ 112.700 en Angleterre et £ 188.200 en Irlande); le *Local Government Board* (£ 214.100 pour l'Angleterre et £ 55.113 pour l'Irlande); le *Board of Trade* (£ 207.600).

Classe III. — Dans la classe III sont compris tous les frais de justice (autres que les traitements des juges) des cours et tribunaux, ainsi que les dépenses de la police, des prisons et des maisons de correction. Sur une dépense totale de £ 3.781.086 en 1903, le service des prisons a pris £ 877.188, et la gendarmerie spéciale en Irlande (*Royal Irish Constabulary*) a exigé une somme qui n'est pas moindre que £ 1.364.236.

Classe IV. — C'est le chapitre le plus lourd des dépenses civiles. Son total s'élève pour 1903 à £ 14.616.220, et, en dehors de quelques centaines de mille livres attribuées aux musées et à certains collèges, la presque totalité de cette somme a été employée pour l'instruction élémentaire. En 1835, on ne dépensait pour ce dernier service que £ 65.000 (dont £ 35.000 en Irlande). En 1869-70, les crédits votés pour subventionner les écoles primaires, entretenues entièrement à cette époque par diverses associations privées ou par les corporations locales, ne s'élevaient encore qu'à £ 840.711 pour la Grande-Bretagne, et à £ 374.680 pour l'Irlande, — au total £ 1.215.391. On avait toujours soutenu jusqu'alors que l'éducation populaire n'était pas l'affaire du Gouvernement, et cette négligence d'un devoir que toutes les autres nations remplissaient depuis longtemps était un reproche pour la civilisation de l'Angleterre : deux tiers des enfants du peuple y restaient sans la moindre instruction. L'une des grandes tâches entreprises par le ministère Gladstone, lorsqu'il revint au pouvoir en 1868, fut de

réformer cet état de choses et d'établir un système d'éducation national. A la suite de l'*Elementary Education Act* de 1870, d'autres mesures législatives eurent pour effet d'accroître considérablement les charges que s'imposa l'État pour créer des écoles et propager l'instruction primaire. L'obligation fut décrétée en 1876, et rendue effective en 1880. Si la gratuité ne fut pas adoptée, les larges subventions du Gouvernement ont permis de dispenser de toute rétribution scolaire la plupart des enfants fréquentant les écoles. C'est ainsi que de 2 millions de livres en 1873-74 et de £ 3.700.000 en 1880, les sacrifices du Trésor public pour l'enseignement élémentaire ont monté successivement jusqu'à atteindre la somme de 14 millions dépensée en 1903.

Classe V. — Dans cette classe on trouve les dépenses des services diplomatique et consulaire (£ 523.700 en 1903) et celle des services coloniaux parmi lesquels les protectorats de l'Afrique Centrale et Orientale et le chemin de fer de l'Uganda figurent pour une somme de £ 765.593.

Classes VI et VII. — Au chapitre VI sont inscrites les pensions de retraite ou de réforme allouées aux fonctionnaires et agents des services civils, et on impute au chapitre VII toutes les dépenses d'un caractère temporaire ou accidentel, telles, par exemple, que celles faites en 1903 pour l'exposition de Saint-Louis (£ 80.000) et pour la visite du Président de la République française (£ 7.979).

Les frais de perception et d'administration des diverses branches du revenu qui, comme on l'a vu plus haut, ont coûté £ 521.922.976 pendant nos soixante-dix années, représentent 9 1/2 p. 100 de la dépense totale.

Mais, pour connaître le coût réel des frais d'assiette et de recouvrement des divers impôts, il convient de défalquer de ce chiffre les dépenses d'exploitation du service des Postes et Télégraphes qui est un service monopolisé par l'État, et géré par lui avec profit. Ainsi, sur la somme de £ 17.603.000 dépensée en 1902 à titre de frais de perception et d'administration, ce service a prélevé £ 14.563.003. En revanche, il a procuré au Trésor une recette brute de £ 18.380.000, laissant, par conséquent, à l'État un profit net de £ 3.817.000. Le coefficient de ses frais d'exploitation est de 79,05 p. 100. En 1835, ce coefficient était seulement de 30,35 p. 100, et en 1868-69 de 76 p. 100, — ce qui montre que les bénéfices de l'exploitation ne croissent pas proportionnellement avec l'augmentation des recettes, lesquelles ne s'élevaient qu'à £ 2.236.000 en 1835, et à £ 4.660.000 en 1868. La réduction du tarif et les facilités plus grandes offertes au public pour le transport des correspondances, des imprimés, des échantillons, etc., sont les causes de l'accroissement constant que l'on relève dans la proportion des dépenses comparées aux recettes. Et, dans ces dépenses, la part des transports effectués en vertu de contrats par les paquebots-poste est considérable : elle a été en 1902 de £ 771.000 (1).

Dégagés des dépenses du *Post-Office*, les frais de perception et d'administration des taxes, comparés au produit des recouvrements, ont donné les proportions suivantes :

	En 1834-5 (2).	En 1868-9 (2).	En 1902-3.
	p. %.	p. %.	p. %.
Customs	4,21	4,43	2,61
Inland Revenue	5,80	3,78	2,24

(1) Rappelons que les dépenses du *Packet-service* ont été, comme nous l'avons mentionné, p. 82, supportées par le budget de la marine de 1837 à 1860.

(2) *Income and Expenditure*, 1869, 2e part., append. XIII, p. 665.

Le département de l'*Inland Revenue* administre les revenus suivants : *Excise*, *Stamps*, *Assessed Taxes* et *Income-Tax*. C'est à l'élévation considérable du produit de cette dernière taxe, dont l'assiette et la perception réclament peu de frais, qu'il faut attribuer l'abaissement sensible que l'on a pu observer dans le tableau ci-dessus. Pour les Douanes, qui n'ont plus à surveiller depuis quelques années que l'importation d'un très petit nombre d'articles, il convient de faire remarquer, en outre, que la dépense importante du service des garde-côtes (*Coast Guard Service*), autrefois à sa charge, a été transférée depuis 1858 au compte de la Marine (ce service coûtait £ 503.188 en 1835 et £ 486.028 en 1857).

Il ne nous reste plus qu'à mentionner la somme de 32 millions de livres (0,59 p. 100 du total), dépensée de 1833 à 1902 pour divers objets particuliers dont l'énumération serait sans intérêt. Citons seulement, en raison de leur importance, les paiements suivants compris dans cette somme et classés comme services spéciaux: £ 2.009.958 en 1888, pour frais de la conversion Goschen du 3 p. 100 en 2 3/4; £ 400.000 en 1891, et £ 250.000 en 1897 pour dépenses occasionnées par la refonte de certaines monnaies; £ 798.802 en 1896, pour subside au gouvernement égyptien.

III. — Les recettes.

Nous avons indiqué plus haut, en distinguant les principales branches du revenu, les sources où l'on a puisé pour réunir la somme de £ 5.340.251.912 qui forme le total des recettes budgétaires encaissées de 1833 à 1902. Les taxes fiscales, dont nous nous occuperons dans le chapitre suivant, ont fourni, comme

on l'a vu, près de 88 p. 100 de ce total; les Postes et Télégraphes ont, de leur côté, apporté un supplément de 8,68 p. 100. Voici quelques explications sur les autres recettes qui forment l'appoint du revenu total :

Le domaine (*Crown-lands*) a donné, à partir de 1838, un produit net annuel qui, ne dépassant guère 150.000 livres en moyenne durant les deux premières décades, s'est ensuite élevé progressivement, et a été de 455.000 livres pour chacune des deux dernières années de notre période. Nous avons expliqué au chapitre III du livre deuxième (1) les réformes apportées au commencement du XIXe siècle dans l'administration des biens de la Couronne. L'effet de ces réformes et d'une meilleure gestion a été d'apporter au budget de l'État une recette annuelle dont l'importance a été toujours croissante.

Sous la rubrique : *Miscellaneous*, on classe des recettes très variées, dont quelques-unes sont purement casuelles, tandis que d'autres, se reproduisant chaque année, présentent un caractère de régularité qui permet de les considérer comme des revenus permanents. Parmi les premières, nous citerons les recettes provenant de sommes payées à diverses époques par la Chine et le Japon, comme indemnités de guerre, ou par le Portugal (1840-42) et l'Espagne (1860-61) en règlement de dettes arriérées. Le produit de la vente d'approvisionnements et de vieilles matières a fourni fréquemment des ressources éventuelles très importantes, excédant en certaines années un million de livres. Enfin, un autre revenu intermittent, mais aussi très fréquent, est celui des *Unclaimed Dividends* dont profitent les budgets à la suite de règlements qui se

(1) V. p. 204.

font périodiquement avec la Banque d'Angleterre, comme nous l'avons expliqué dans un chapitre antérieur (1).

Les recettes ayant un caractère permanent et dont l'importance mérite une mention spéciale sont les suivantes :

1° Les contributions du gouvernement de l'Inde pour le service des pensions de ses employés militaires ou civils, ainsi que pour divers autres objets;

2° Les *Surplus Fees of Public Offices*, dont nous avons dit l'origine et la nature dans une autre partie de cet ouvrage (v. page 195). Ajoutons ici que depuis 1868, dans un but de simplification et de contrôle, les droits et honoraires payés par le public dans les cours de justice et dans certaines administrations ne sont plus perçus en argent, mais au moyen de timbres mobiles;

3° La redevance annuelle payée par la Banque d'Angleterre en échange de son privilège d'émission. Fixée à £ 120.000 par l'acte de 1833, elle fut élevée à £ 180.000 lors du renouvellement de 1844, et il fut stipulé alors qu'elle devrait verser en outre à l'État tous les profits qu'elle retirerait des émissions de billets dépassant la limite fixée de £ 14.000.000.

4° Les dividendes reçus annuellement sur les 176.602 actions du Canal de Suez achetées en 1876 avec le produit d'un emprunt de 4 millions de livres contracté à cet effet (2). Cet emprunt ayant été complètement amorti à la date du 20 mars 1894, les budgets annuels

(1) V. p. 197.

(2) La valeur en capital de ces 176.602 actions, évaluée d'après les cours de la Bourse, était au 31 mars 1903 de £ 26.481.000. Actuellement (1911) cette valeur est d'environ 40 millions de livres, soit dix fois le prix payé en 1876.

profitent depuis cette époque de la totalité des revenus produits par ces actions. Ils ont ainsi reçu :

En 1894. . . .	£ 394.995	En 1899. . . .	£ 801.818
1895.	673.418	1900.	814.767
1896.	694.076	1901.	847.570
1897.	698.684	1902.	933.778
1898.	678.856		

Une énumération plus longue de toutes ces sources de recettes diverses ne paraît pas nécessaire. Elles ont, comme on l'a vu déjà, procuré aux budgets, de 1833 à 1902, une ressource totale de 166 millions de livres.

IV. — Excédents et déficits.

Après les quelques détails donnés plus haut sur la recette et la dépense, il nous reste à expliquer comment on disposa des excédents réalisés, et comment il fut pourvu aux déficits qui se sont produits au cours de ces soixante-dix années. Mais auparavant il ne sera pas sans intérêt de comparer les résultats avec les prévisions faites à l'ouverture de chaque année financière.

L'étude de la législation budgétaire et des règles et formalités en vigueur pour l'établissement, le vote et l'exécution des budgets actuels, devait faire — comme nous l'avons expliqué dans la préface — l'objet d'un volume spécial que nous nous proposions de publier après cette première partie purement historique. Nous nous bornons à rappeler ici que le chancelier de l'Échiquier communique à la Chambre des Communes — habituellement en avril — les résultats de l'année qui vient de finir le 31 mars (1), et il lui indique comment

(1) On sait que les Anglais ne connaissent pas la méthode de nos exercices à laquelle ils reprochent ses lenteurs. Ils se contentent, à la fin de

ses prévisions ont été réalisées et quel surplus ou quel déficit fait ressortir la comparaison des recettes avec les dépenses. Il lui expose ensuite quel devrait être, d'après ses évaluations, le revenu de l'année dans laquelle on vient d'entrer, en supposant que les taxes resteraient ce qu'elles étaient dans l'année précédente; et il lui dit, en même temps, à combien s'élèvent les dépenses à faire pendant l'année courante. Si, après avoir tenu compte de l'accroissement normal des principales sources du revenu, les recettes apparaissent inférieures aux dépenses prévues, il y a lieu de voter de nouvelles taxes ou d'augmenter le taux des anciennes. D'un autre côté, si l'évaluation du revenu fait ressortir un gros excédent sur la dépense, il y a là une indication pour supprimer ou réduire quelques-uns des impôts existants. Toutefois l'étendue de ces dégrèvements est le plus souvent limité au montant de l'excédent de recettes réalisé dans l'année expirée.

Généralement, le chancelier de l'Échiquier établit ses prévisions de façon à obtenir un excédent de la recette sur la dépense. Cet excédent est presque toujours assez faible, car si son projet de budget présentait un surplus important, les membres du Parlement n'accepteraient pas ses propositions et imposeraient des réductions de taxes. Il en résulte que les budgets votés ne renferment jamais de ressources suffisantes pour faire face aux événements imprévus, et, qu'au lieu d'excédents, les comptes enregistrent finalement des déficits, quand une mauvaise récolte, une crise économique, ou des complications extérieures inopinées entraînent soit un fléchissement des recettes, soit une augmentation des dépenses prévues.

chaque année budgétaire, dès le 1er avril, de porter au compte de l'année suivante les recettes et les dépenses en retard.

C'est ainsi que tous les budgets antérieurs à l'arrivée au pouvoir de Sir Robert Peel en 1842 se soldèrent par des déficits, comme l'ont montré nos tableaux par décades. Peel, lui-même, qui avait compté pour son premier budget (1842-43) sur un surplus de £ 520.000, eut l'année suivante à annoncer, au lieu d'un excédent, un déficit de £ 2.200.000 (1), dont la principale cause fut une erreur commise au sujet des délais dans lesquels devait s'opérer la rentrée de l'income-tax. Les budgets suivants lui apportèrent, en revanche, des résultats qui dépassèrent considérablement ses évaluations :

	1843.	1844.	1845.	1846.
	£	£	£	£
Excédent prévu.	762.355	2.746.830	672.000	777.000
Excédent réalisé.	2.095.428	6.342.436	2.380.600	2.765.191

En 1847 et en 1848, pour des causes que nous avons mentionnées à la page 431, les excédents prévus se transformèrent en deficits; mais dans les années suivantes les surplus réalisés dépassèrent de nouveau considérablement ceux annoncés lors de la présentation des budgets :

	1849.	1850.	1851.	1852.	1853.
	£	£	£	£	£
Excédent prévu :	104.304	766.418	92.500	461.000	495.000
Excédent réalisé :	2.538.502	3.174.738	2.176.996	2.460.742	3.524.725

Il semble inutile de citer d'autres exemples, qui tous montreraient l'incertitude de prévisions établies sans règles bien fixes, par appréciation directe, c'est-

(1) Nous empruntons ces chiffres et ceux qui vont suivre aux tableaux des budgets publiés par Sir Stafford Northcote dans l'appendice de son ouvrage : *Twenty years of Fiscal Policy* (1862).

à-dire un peu arbitrairement. En réalité, ces évaluations dépendent du tempérament et des vues personnelles du chancelier de l'Échiquier en fonctions. M. Gladstone, dont la politique financière fut si heureuse et si féconde pour la prospérité de son pays, se laissa entraîner souvent par son optimisme, et vit plus d'une fois ses calculs déjoués par les événements. Quand, dans son célèbre discours de 1853, il faisait entrevoir à la Chambre des Communes la réduction graduelle, puis l'abolition à court délai de l'income-tax, il négligeait totalement les contingences et les vicissitudes auxquelles une grande nation est toujours exposée, et les charges nouvelles qui découlent de ces éventualités. La guerre de Crimée, puis ensuite l'insurrection de l'Inde, dérangèrent complètement les budgets préparés par lui, et de 1854 à 1858, au lieu des excédents anticipés, il eut à enregistrer de lourds déficits et une augmentation de la dette publique. Quand il occupa de nouveau le poste de chancelier de l'Échiquier en 1859, ses deux premiers budgets subirent encore les conséquences d'une nouvelle guerre de Chine, et les déficits des années 1860 et 1861 s'élevèrent à £ 2.558.385 et £ 2.412.000 respecvement. On trouve ensuite une série d'années apportant des excédents merveilleux, mais dont l'importance démontre précisément le peu d'exactitude et la fragilité des calculs qui servent à l'élaboration des budgets.

Voyons maintenant les moyens employés pour apurer ou balancer les différents budgets selon qu'ils se terminent par des déficits ou par des excédents.

On dit parfois que les budgets ont un banquier qui leur avance les sommes dont ils ont besoin quand la dépense va un peu plus vite que la recette, et qui assume finalement la responsabilité des résultats en

encaissant ou en payant le solde définitif de la gestion annuelle (1). Ce banquier — que l'on appelle le Trésor public en France, et l'Échiquier en Angleterre — est une entité un peu factice, et qui n'a pas, à proprement parler, d'existence distincte et indépendante de l'État. Il serait plus juste de l'appeler son caissier, celui qui reçoit et paye pour lui. En réalité, le Trésor, ou l'Échiquier, n'est — du moins chez nos voisins — qu'une expression qui désigne le compte spécial ouvert à la Banque d'Angleterre pour centraliser tous les revenus publics, et sur lequel s'opèrent les prélèvements autorisés par la Trésorerie. Ce compte représente, en somme, le fonds de roulement de l'État, c'est-à-dire la somme nécessaire pour assurer la marche et le bon fonctionnement des services publics. En cas d'insuffisance des revenus ordinaires, il s'alimente exclusivement (2) au moyen de la dette flottante, c'est-à-dire par des engagements de l'État à courtes échéances (*Deficiency et Treasury Bills* ou *Exchequer Bonds*); et si ces engagements grossissent trop rapidement — comme cela

(1) Voici la définition ingénieuse qu'a donnée M. Léon Say du rôle du Trésor en France : « Le Trésor, c'est le banquier de l'État, c'est un intendant qui sert son maître et qui doit le servir avec fidélité; il encaisse pour le compte du budget les ressources que vous avez créées; il dépense pour son compte les sommes que vous avez votées aux divers chapitres du budget; et lorsque les dépenses vont un peu plus vite que les recettes, cet intendant fidèle, ce banquier comme il n'y en a pas beaucoup, avance les sommes nécessaires pour pourvoir aux nécessités de la dépense. Lorsque le budget vient à mourir, lorsqu'il entre en liquidation, il lui arrive quelquefois, malheureusement même bien souvent, de n'avoir pas pu faire encaisser par son banquier, qui est le Trésor, une quantité de ressources suffisantes pour acquitter les dépenses qu'il avait demandé d'effectuer. C'est alors que dans les écritures de ce banquier, le budget mourant est constitué débiteur, pour rester éternellement débiteur. C'est un débiteur qui n'existe pas en fait, ce qui oblige le banquier, le Trésor, à passer ce solde débiteur dans les comptes de profits et pertes, du côté de la perte... » (Discours à l'Assemblée nationale le 24 décembre 873.)

(2) En France, le Trésor reçoit des dépôts et possède des ressources de diverses origines qui n'appartiennent pas à l'État.

arrive communément au moment d'une guerre ou en cas de dépenses extraordinaires — on les convertit en annuités perpétuelles ou à long terme par une opération dite de consolidation.

Tous les déficits des budgets entraînent, par conséquent, une aggravation de la dette publique, puisque les sommes nécessaires pour les combler doivent être prélevées sur les disponibilités de l'Échiquier, qu'ils appauvrissent dans une mesure plus ou moins grande selon leur importance. Celui-ci, qui ne profite pas des excédents de recettes, comme nous allons le dire tout à l'heure, est dans la nécessité — afin de reconstituer son fonds de roulement et de maintenir à son compte la balance jugée indispensable — ou d'ajourner le remboursement d'engagements antérieurs, ou de contracter de nouveaux emprunts.

Les balances aux Banques d'Angleterre et d'Irlande (1), à la disposition de l'Échiquier, varient beaucoup naturellement selon les époques ou les circonstances. Au début de l'année 1833 elles s'élevaient à £ 4.688.648, tandis que le 5 janvier 1843 elles étaient réduites à £ 1.390.059 (c'est le point le plus bas auquel on paraît les avoir laissées tomber). Voici quel en était le montant à la fin de chacune des dix dernières années de la période qui nous occupe :

31 mars 1894. .	£ 5.977.119		31 mars 1899. .	£ 8.919.173
— 1895. . . .	6.300.827		— 1900.	3.517.047
— 1896. . . .	8.975.201		— 1901.	5.596.918
— 1897. . . .	9.867.135		— 1902. . . .	8.566.948
— 1898. . . .	10.918.422		— 1903. . . .	6.637.127

(1) On doit faire remarquer que les situations de l'Échiquier, qui sont publiées périodiquement, ne comprennent jamais les encaisses des comptables publics, bien moins nombreux, d'ailleurs, en Angleterre qu'en France. Le plus important de ces comptables est le *Paymaster general* qui détient généralement de très fortes sommes transférées au compte qui lui est ouvert à la Banque d'Angleterre.

Nous devons maintenant expliquer la destination donnée aux excédents de recettes réalisés de 1833 à 1902. Aux termes d'un acte de 1829, dont nous avons cité les dispositions dans un chapitre antérieur (1), ils devaient être appliqués intégralement à l'amortissement. Le Comité des finances qui provoqua cet acte avait recommandé fortement d'établir les budgets annuels de façon à obtenir un surplus de 3 millions de livres, somme qui lui paraissait indispensable pour maintenir le crédit public par une réduction progressive de la dette. Mais aucun des budgets que nous venons d'examiner n'a prévu des ressources suffisantes pour obtenir un pareil résultat. Comme le confessait M. Gladstone dans un discours du 3 avril 1862 (2), quelque désirable que puisse être pour un gouvernement un surplus important de revenu, aucun chancelier de l'Échiquier ne pouvait avoir l'espoir d'amener la Chambre des Communes à le réserver et à l'appliquer à des rachats de la dette. La seule garantie contre les demandes pressantes de dégrèvements était sa bourse vide; s'il n'avait pas d'excédent, on ne pouvait le lui prendre :

« Cantabit vacuus coram latrone viator » (3).

En fait, les excédents cumulés de nos soixante-dix années forment un total de £ 81.200.000, soit en moyenne £ 1.160.000 seulement par an, au lieu des 3 millions de livres réclamés par la Commission de

(1) V. livre II, chap. IV, p. 260.
(2) V. *Financial Statements*, pp. 283-284.
(3) M. Gladtsone cita encore, au milieu des rires de la Chambre, un vieux proverbe écossais dont, se méfiant de son accent, il se borna à donner cette traduction : « Il est difficile de priver un Highlander de ce vêtement particulier qu'il ne porte pas. » (*It's ill takin' the breeks off a Hielandman.*)

1828. Et malgré les prescriptions impératives de l'acte de 1829, renouvelé et confirmé en 1866, le fonds d'amortissement (appelé *the Old Sinking Fund* depuis la création d'un nouveau fonds en 1875) n'a pas profité de l'intégralité de ces excédents, dont certains ont été détournés pour être affectés à d'autres objets (1). Les sommes qui lui ont été versées ne s'élèvent qu'à £ 69.017.191, et n'ont pas toutes été consacrées à des annulations de rentes consolidées ou de bons de l'Échiquier. En effet, on s'est fréquemment servi des ressources de ce fonds d'amortissement pour racheter des *Deficiency Bills* qui ne forment nullement partie de la dette flottante, mais qui représentent des avances temporaires obtenues de la Banque d'Angleterre, au cours d'un trimestre, en attendant la rentrée des taxes, et qui devraient logiquement être remboursés avec le produit de ces taxes aussitôt que les recouvrements le permettent. Le rachat de ces *Deficiency Bills* ne constitue donc pas un amortissement de la dette nationale, et y employer les fonds du *Sinking Fund*, c'est les détourner de leur affectation légale, en vue de grossir les « balances » à la disposition de l'Échiquier. Il a été néanmoins prélevé dans ce but, sur les 69.017.191 livres mentionnées plus haut, une somme totale de £ 25.858.833 (2), ce qui n'a laissé finalement pour l'amortissement de la dette, effectué avec des excédents budgétaires, qu'une somme de £ 43.158.358.

(1) Notamment les excédents de 1895, 1896 et 1897, dépassant neuf millions de livres, qui ont été appliqués à diverses dépenses pour constructions navales, militaires ou civiles.

(2) On en trouvera le détail dans un *Parliamentary Paper* de la session de 1903 : *National Debt* (Cd. 1581).

CHAPITRE III

L'ÉVOLUTION FISCALE

I. Généralités. — II. L'Income-tax : historique et statistiques. — III. Les impôts de consommation. — IV. Les droits de succession. — V. Les autres taxes.

I. — Généralités.

L'évolution que nous allons décrire dans ce chapitre commence avec le rétablissement de l'income-tax en 1842. C'est à l'aide de ce puissant instrument fiscal que purent être entrepris les changements profonds qui devaient, dans les années suivantes, transformer tout le système de taxation, et émanciper le commerce et l'industrie des entraves qui les enchaînaient et les paralysaient. Mais, avant d'entrer dans les détails de cette grande réforme, il convient de dire et de préciser la situation financière de la nation, au moment où Sir Robert Peel inaugura la politique économique que M. Gladstone devait continuer avec tant d'éclat et à laquelle l'Angleterre doit sa prospérité et sa richesse.

Le temps qui vit les premiers pas faits dans cette voie succédait à une époque marquée par une grande dépression commerciale et une stagnation générale des affaires. L'état des finances publiques causait les plus graves préoccupations, et les efforts faits pour

remédier aux déficits passés à l'état chronique avaient tous échoué. C'était en vain que le ministère whig avait fait voter en 1840 une augmentation générale de 10 p. 100 des *assessed taxes*, et de 5 p. 100 des droits de douane et d'excise, et que, l'année suivante, par une méthode opposée, il essaya de rendre quelque élasticité au revenu en diminuant le taux de certains impôts indirects. L'insuccès de ces expériences avait démontré que l'on était arrivé à l'extrême limite de la taxation sur les objets de consommation, et que, pour rétablir l'équilibre budgétaire, il fallait de toute nécessité avoir recours à une autre forme d'impôt.

C'était la conviction à laquelle était arrivé Sir Robert Peel quand, le 11 mai 1842, il exposa à la Chambre des Communes la situation des finances et lui proposa le seul moyen qui existât, selon lui, pour sortir des embarras actuels et prévenir le retour des déficits budgétaires. La mesure hardie que conseillait Peel était le rétablissement de cet impôt général sur le revenu, aboli avec tant de hâte aussitôt le retour de la paix en 1815, et resté impopulaire et détesté dans une Chambre qui, malgré la réforme parlementaire, se composait encore pour les neuf dixièmes de grands propriétaires fonciers.

Dans le choix de cette nouvelle taxe, Peel ne fut pas guidé par le désir de changer l'incidence de l'impôt ou de favoriser les tendances qui se manifestaient en faveur d'une autre politique commerciale. Observateur sagace et avisé, esprit précis et même minutieux, il avait suivi sans doute avec attention — peut-être même avec quelque sympathie, car il était le descendant d'une famille de manufacturiers enrichis dans le commerce et l'industrie — la campagne menée depuis quelques années par la ligue de Manchester en faveur du libre-échange. Mais sa conviction n'était pas encore

formée, et c'est seulement dans les quatre années suivantes que les idées qui germaient dans son esprit auront mûri, et qu'il se ralliera résolument à la cause du *Free Trade* que les voix éloquentes de Cobden et de Bright plaidaient alors dans tout le pays.

Sa seule préoccupation était encore à cette heure de restaurer le crédit public et de mettre fin aux déficits. Aucune idée de réforme fiscale n'inspira sa proposition de rétablir l'income-tax pour laquelle il n'avait jamais manifesté la moindre inclination. Tous ses discours, tous ses actes dans le passé le montrent très peu enclin aux changements ou aux expériences ayant pour objet d'améliorer le système des impôts. Au premier rang de ses soucis, il avait toujours placé la nécessité d'assurer à l'État un revenu suffisant pour soutenir le crédit public. Son langage n'avait jamais varié depuis que, dans un discours de 1832, il avait dénoncé et condamné avec la plus grande énergie le principe de réduire les impôts pour le soulagement du peuple, sans égard pour les obligations à la décharge desquelles ces impôts servaient de sécurité. Et c'était sa propre conviction qu'il exprimait en disant alors qu'il était essentiellement nécessaire de maintenir un surplus de revenu d'une certaine importance dans l'intérêt du crédit de l'État.

Aussi, dans son exposé du 11 mars 1842, quand il eut montré à la Chambre des Communes que l'année qui venait d'expirer laisserait un déficit de £ 2.350.000 et que les résultats de ses évaluations faisaient apparaître un nouveau déficit de 2.469.000 livres pour l'année courante, passa-t-il en revue tous les moyens que l'on pouvait employer pour rétablir l'équilibre budgétaire. Il écarta d'abord toute idée de recourir à des expédients qui ne seraient que des emprunts déguisés. Dans l'impossibilité où l'on était de réduire

les dépenses, il n'y avait, dit-il, d'autre solution qu'une augmentation des impôts. La seule question à résoudre était celle du choix des taxes à créer. Pour lui, il repoussait toute aggravation nouvelle des impôts de consommation qui pesaient principalement sur les classes laborieuses. L'expérience faite par son prédécesseur montrait, d'ailleurs, que l'on irait ainsi à un échec. Il ne pouvait pas non plus recommander le rétablissement des taxes qui avaient été abolies dans les années précédentes, et, en particulier, des droits de poste dont l'abaissement promettait tant d'avantages au monde commercial et aux classes pauvres. Enfin, il considérait comme dangereux et funeste le recours à des emprunts ou à d'autres combinaisons de pareille nature, qu'il repoussait catégoriquement.

Ayant ainsi épuisé toutes les alternatives, il adressa « un appel pressant à tous les possesseurs de propriété » pour qu'ils adoptent les mesures que commandait l'intérêt public de la nation. « Je propose, dit-il, que, pour un temps à déterminer tous les revenus de ce pays devront être appelés à contribuer une certaine somme dans le but de remédier à un mal (le déficit) si grave et qui va toujours croissant. Je propose que les revenus de ce pays supportent une charge qui n'excédera pas 7 *d.* par livre, soit 3 p. 100, ou, plus exactement 2 *l.* 18 *s.* 4 *d.* par 100 livres, en vue de pourvoir à l'insuffisance du revenu. » Et il conclut son magistral exposé en adjurant ses auditeurs de suivre l'exemple donné par leurs pères qui, à l'heure de leur plus grande détresse, « avec une mutinerie à la Nore (1), une rébellion en Irlande et des désastres au dehors, se soumirent

(1) En 1797, les équipages de la flotte ancrée dans la rade de la Nore, à l'embouchure de la Tamise, se mutinèrent et entraînèrent dans leur révolte ceux de l'escadre qui bloquait les côtes de Hollande.

cependant, avec une résolution énergique et à l'applaudissement universel, à un impôt de 10 p. 100 sur tous les revenus ». Parlant après vingt-cinq ans de paix, à une époque où la prospérité, la richesse et le confort des classes supérieures allaient toujours croissant, mais où augmentaient aussi les embarras financiers de la nation, il exprima sa confiance que l'appel qu'il avait fait serait entendu, et que les représentants du peuple « ne repousseraient pas les moyens de maintenir le crédit public en réduisant de la manière la plus légitime le fardeau de la dette nationale ».

Peel estimait le produit de la nouvelle taxe sur le revenu à £ 3.770.000. Il comptait se procurer, en outre, £ 410.000 par des surtaxes mises sur les droits d'excise et de timbre en Irlande (en compensation de l'Income-Tax dont elle serait exonérée), et une autre somme de £ 200.000 par un droit de sortie sur les charbons. Il obtiendrait ainsi un surplus de 1.800.000 livres, sur lequel il proposa de consacrer environ 1.200.000 livres à l'abaissement des droits sur les bois, sur le café, et sur environ 750 autres articles figurant au tarif, et à l'abolition de toutes les taxes de sortie frappant les produits manufacturés en Angleterre.

Ce plan, soumis à la Chambre des Communes, y fut ardemment combattu par le parti libéral qui formait alors l'opposition. Mais les conservateurs, malgré leurs répugnances et les alarmes que leur inspirait la nouvelle politique de leur leader, le soutinrent énergiquement. Toutes les propositions de Sir Robert Peel furent adoptées le 31 mai à une majorité de 106 voix.

Dans la pensée de Peel, l'Income-Tax devait subsister pendant cinq années, à l'expiration desquelles le revenu, ayant repris son élasticité, serait suffisant pour subvenir à toutes les charges budgétaires. On pourrait alors, sans danger pour les finances, se dispenser d'un

impôt si lourd et si impopulaire. Il n'en demanda cependant le vote que pour trois ans seulement. Et quand arriva en 1845 l'époque prévue pour son abolition ou pour son renouvellement, l'expérience avait tellement bien réussi que le surplus réalisé dans l'année expirée s'élevait à 5 millions de livres, somme presque égale au montant de l'Income-Tax qui produisait alors 5.190.000 livres. On pouvait donc, sans grands risques, renoncer totalement au produit de cet impôt, ou, tout au moins, en abaisser le taux (comme le proposa M. Gladstone en 1853), de manière à en amener l'extinction graduelle au bout du délai envisagé par Peel.

Toutes les autres sources de revenu étaient en progrès sensible : de 45.770.000 livres en 1843, elles avaient monté à 46.670.000 livres en 1844, à 48.500.000 livres en 1845, et, pour 1845-46, elles étaient estimées devoir produire 47.900.000 livres. On pouvait espérer que, sans l'Income-Tax, elles atteindraient 50 millions de livres dans deux ou trois ans au plus.

Mais, d'autre part, l'expérience des dernières années avait amené un changement dans les vues entretenues jusqu'alors à l'égard du système de taxation indirecte. On commençait à se rendre compte qu'un revenu plus considérable pouvait être obtenu avec des taxes plus réduites; qu'un pareil résultat n'était, en somme, que la simple expression d'une loi économique, et que cette méthode, en apparence paradoxale, était susceptible d'une application plus étendue que celle qu'elle avait reçue jusqu'ici.

La justesse de ces idées, partagées alors par un trop petit nombre de personnes, ne devait être reconnue que plus tard. Fort de sa propre expérience, M. Gladstone en fit en 1860 une démonstration lumineuse, qu'il peut être utile de reproduire à cette place, car les

résultats qu'il mit alors en relief sont ceux des années que nous passons maintenant en revue :

« Je prends, dit-il, les dix années qui vont de 1832 — l'année de la crise du *Reform Bill* — à 1841, et pendant lesquelles notre législation commerciale resta généralement stationnaire, et je prends les dix années de 1842 à 1853, au cours desquelles furent réalisés les grands et bienfaisants changements que le Parlement a faits. Dans les dix années de 1832 à 1841, voici quel fut l'état des choses. Vous avez imposé des droits de douane et d'excise pour 2.067.000 livres et vous en avez remis pendant le même temps pour £ 3.385.000, soit un excédent de dégrèvements de £ 1.317.000, ou, en moyenne, £ 131.000 par an. Observez maintenant l'effet sur l'état du revenu. Durant ces dix années, le produit des douanes et de l'excise a augmenté de £ 1.707.000, soit à raison de £ 170.000 par an, tandis que l'augmentation du commerce d'exportation a été de £ 15.156.000, ou de £ 1.515.000 par année. Prenons maintenant les douze années de 1842 à 1853. Vous avez abandonné pendant cette période £ 13.238.000 de droits de douane et d'excise, et vous en avez imposé pour £ 1.029.000; la balance en faveur des dégrèvements est de £ 12.209.000, soit une moyenne annuelle de £ 1.017.000. Quel en a été l'effet sur le revenu? Le rendement total des douanes et de l'excise présente une augmentation de £ 2.656.000, soit un taux annuel de £ 221.000. Alors que pratiquement vous ne remettiez rien, votre revenu des douanes, en conséquence de l'augmentation de la population, croissait au taux de £ 170.000. par an, et quand vous remettiez £ 1.017.000 annuellement, ce revenu augmentait beaucoup plus rapidement que quand vous ne remettiez rien ou presque rien du tout. Ceci n'est-il pas, je le demande, une preuve décisive que la modération ou la réforme de votre

régime commercial est à un grand degré la cause qui a déterminé le pays à payer des taxes, et lui a donné en même temps la faculté, qu'il possède maintenant, de les supporter? Et quant au commerce étranger durant la même période, au lieu de croître au taux de £ 1.515.000 par an, il a augmenté au taux de £ 4.304.000. »

Revenons maintenant à cette année 1845 qui est réellement le point de départ de l'évolution fiscale dont nous voulons rendre compte.

Peel était sorti des embarras financiers qui avaient déterminé l'imposition de l'Income-Tax. Il disposait d'un surplus considérable qui lui permettait de se passer totalement de cette taxe, sinon tout de suite, du moins à l'expiration du délai de cinq années qu'il s'était fixé pour cette expérience. Cependant il va demander au Parlement de la conserver au taux très lourd de 7 *d.* par livre, et cette fois, non plus par nécessité de sauver le crédit national ou de pourvoir aux besoins de l'année, mais, comme il le dit, « expressément en vue de nous permettre de faire cette grande expérience de réduire d'autres taxes ». En un mot, les idées de Sir Robert Peel avaient subi un changement ou un développement considérable depuis 1842, et aujourd'hui il entendait se servir de l'Income-Tax pour inaugurer une politique de réformes fiscales ayant pour objet de rajuster le poids des différents impôts en en modifiant la répartition.

Le langage qu'il tint et les propositions qu'il fit à la Chambre des Communes ne laissent aucun doute sur les motifs qui le décidèrent à faire, par l'abandon du système protectionniste, ce pas volontaire et décisif qui allait le placer à la tête du parti du *Free Trade.* Avec le renouvellement de l'Income-Tax il disposait pour 1845-46 d'un surplus de £ 3.409.000. Dans l'emploi à en faire, il convenait, dit-il, de placer au premier rang les considérations que l'on pouvait faire

valoir en faveur d'une réduction des lourdes taxes mises sur les objets de grande consommation. On était tenu ensuite d'examiner quelles étaient les taxes qui pesaient le plus sur les matières premières de l'industrie; quelles étaient celles dont les frais de perception étaient disproportionnés avec le rendement; et encore quelles taxes il serait expédient de supprimer afin de donner un champ plus libre aux entreprises commerciales ou de provoquer une demande plus grande de travail.

Ayant en vue ces divers objets, il proposa : 1° de consacrer £ 1.300.000 à un dégrèvement important des droits sur le sucre; 2° d'abolir toutes les taxes de sortie qui subsistaient encore (y compris celle sur le charbon) et dont le produit était de £ 118.000; 3° de supprimer dans le tarif des douanes environ 450 articles, d'un rendement médiocre, et dont beaucoup étaient nécessaires à l'industrie, comme la soie, le chanvre, le lin et les bois d'ébénisterie (l'abandon des droits sur tous ces articles représentait une somme de £ 320.000); 4° de consentir, en outre, un sacrifice plus important en abolissant le droit sur le coton qui rapportait £ 680.000. Parmi les taxes d'excise, il abolissait le droit sur les ventes par enchères et la taxe sur le verre : le premier impliquait une perte de £ 250.000 et le second de £ 640.000. L'ensemble de tous ces dégrèvements représentait pour la première année une somme de £ 3.338.000, presque triple de celle à laquelle s'étaient élevés les dégrèvements opérés en 1842. Mais cette fois il ne s'agissait plus de simples réductions; c'était la suppression totale et absolue de nombreuses taxes.

On voit donc toute l'importance de la réforme entreprise par Peel, et pour laquelle il sollicita le renouvellement de l'Income-Tax pendant trois ans. « On m'a demandé, disait-il le 17 février à la Chambre

des Communes, quelle assurance je pouvais donner que cette taxe expirerait au bout de trois années... Je me sens obligé de dire que, pour une expérience si grande, trois ans sont plutôt une courte période... Si j'avais pu être parfaitement sûr du succès, je vous l'aurais proposée pour cinq ans; en même temps, je crois qu'il y a de bonnes raisons d'espérer qu'à la fin de trois années nous pouvons être à même de la faire cesser. Je vois la population du pays s'accroissant, le capital de la nation s'accumulant rapidement, et je pense que si nous facilitons l'emploi de ce capital à de nouvelles branches de l'industrie et des manufactures, l'effet en sera d'augmenter grandement la demande de travail, et, avec la demande de main-d'œuvre, d'accroître la consommation des articles soumis à l'impôt... Je ne puis prévoir d'aussi loin les événements et les éventualités pour pouvoir garantir que cette taxe ne sera pas nécessaire à la fin de cette période. Même à son expiration, la Chambre peut être d'opinion, bien que le Gouvernement puisse ne pas en demander le renouvellement, qu'il y aurait lieu de la continuer... »

Ces dernières paroles montrent bien que Peel était parfaitement conscient de la grandeur de l'œuvre à accomplir. Il ne pouvait se dissimuler que, pour réaliser toutes les réformes commerciales qu'il venait d'entreprendre, et pour débarrasser le tarif de tous les droits protecteurs, de nouvelles rémissions de taxes s'imposeraient dans l'avenir et que l'on ne pourrait se passer désormais de l'Income-Tax appelée à devenir, sinon pour toujours, du moins pour de longues années, l'une des ressources principales et essentielles du budget de l'État.

L'année suivante, il couronna son œuvre en faisant voter la grande mesure qui porta au système protectionniste le coup le plus sensible qu'il eût encore reçu,

et qui affirma publiquement sa conversion aux doctrines du libre-échange. Considéré comme un traître par son parti, qui ne lui pardonna jamais cette conversion qu'il traitait d'apostasie, Sir Robert Peel fut, par la défection de la plupart de ses amis politiques, mis en minorité sur une question relative à l'Irlande, le jour même où la Chambre des Lords adoptait en troisième lecture son fameux bill pour l'abolition des *Corn laws*. Il résigna immédiatement le pouvoir. Et ce fut le ministère libéral présidé par Lord John Russell qui, en 1848, fit prolonger pour une nouvelle période de trois années l'imposition de l'Income-Tax.

Depuis lors, la taxe, bien que conservant toujours un caractère temporaire et précaire, a été continuée régulièrement pour des périodes plus ou moins longues, avec certaines modifications et dans des conditions que nous exposerons en détail quand nous en ferons plus loin l'historique. Malgré les plaintes et les reproches dont elle a été l'objet (*unjust and impolitic, unequal, vexatious*, etc.), aucun homme d'État, aucune majorité parlementaire n'a cru pouvoir se priver d'une telle ressource, aussi précieuse pour pourvoir aux besoins des temps de guerre ou de difficultés financières, qu'indispensable pour effectuer les réformes fiscales et commerciales réclamées par l'opinion publique.

Cette œuvre de réformes était bien près d'être achevée, quand en 1860 — au moment où la signature du traité de commerce avec la France venait de consacrer le triomphe définitif du libre-échange — M. Gladstone, en proposant un nouvel abandon de taxes indirectes s'élevant à 4 millions de livres (parmi lesquelles l'impôt sur le papier qui rapportait un million), résumait dans les termes suivants les simplifications et les réductions opérées depuis dix-huit ans dans le tarif des douanes :

« Le nombre d'articles soumis aux droits de douane

était au 1er janvier 1842 de 1.052. En 1845, il s'élevait à 1.163, car je dois rappeler au Comité que le premier effet de la réforme du tarif fut de multiplier le nombre d'articles par suite de la transformation des droits *ad valorem* en droits spécifiques, ce qui nécessairement entraînait une nomenclature plus détaillée. En 1853, le nombre d'articles était de 466. Dernièrement — le 1er janvier 1859 — il était de 419. Si vous adoptez les changements proposés maintenant, et sans tenir compte de certaines subdivisions d'un même article, telles que la spécification de deux ou trois qualités distinctes de sucre, la quantité totale des articles restant au tarif sera de 48. Nous aurons trois classes d'objets taxés, comprenant en tout 15 articles qui sont en réalité les seuls conservés au tarif en vue d'un revenu. Ce sont les suivants : 1° cinq articles produisant de un à six millions de livres : spiritueux, sucre, thé, tabac et vin; 2° quatre articles rapportant de £ 200.000 à £ 1.000.000 : café, blé, raisins de Corinthe et bois; six articles rapportant de £ 20.000 à £ 200.000 : chicorée, figues, houblon, poivre, raisins secs et riz. En dehors de ces quinze articles, il y en a vingt-neuf qui, bien que donnant un revenu, ne sont retenus que pour des raisons spéciales. Ainsi, cinq articles sont conservés pour compenser les droits d'excise existant sur des produits indigènes analogues, et les autres vingt-quatre sont retenus uniquement en raison de leur ressemblance avec l'un ou l'autre des quinze articles énumérés ci-dessus. Il en résulte que vos recettes douanières seront tirées réellement de ces quinze articles. J'espère que les partisans de la réforme douanière seront d'avis qu'un tel résultat est de nature à justifier les changements que nous proposons en ce moment. La taxation indirecte sera dégrevée en tout de 4 millions de livres environ. Sur cette somme, le

dégrèvement d'un million reçu maintenant de l'impôt sur le papier tendra spécialement à stimuler la demande de main-d'œuvre pour les travaux ruraux ou autres, tandis que £ 1.800.000 — ou tout près de deux millions — abandonnées par le traité avec la France, avec les £ 400.000 dont les bois ont été dégrevés, touchent exclusivement des droits différentiels dont l'abolition aura pour effet d'enlever au tarif ses plus grandes, et peut-être ses dernières difformités. Le tarif britannique, après l'adoption de ces modifications, ne renfermera plus de taxes ayant le caractère de droits protecteurs ou différentiels, à moins que vous n'appliquiez ce nom aux petites taxes qui seront encore levées sur les bois et sur le blé, et qui ne dépassent pas en général 3 p. 100 de leur valeur. Sauf ces exceptions limitées, vous aurez fait disparaître tous les droits protecteurs ou différentiels, et le marchand, comme le consommateur, saura que chaque shilling qu'il paye, il le paye pour grossir le revenu public, et non pour protéger le producteur indigène contre le producteur étranger. Vous aurez une grande extension et une grande augmentation du commerce et de l'industrie. Vous aurez libéré les voyageurs des principales restrictions qui les gênaient. Enfin, vous aurez une réduction considérable dans les dépenses des deux administrations de l'excise et des douanes (1). »

Et pour atteindre ce résultat final des longs efforts et des sacrifices antérieurs, M. Gladstone n'hésita pas à demander à la Chambre des Communes de porter à 10 *d.* par livre cette Income-Tax qui, d'après ses promesses et ses calculs de 1853, devait précisément disparaître cette année même. Puis, l'année suivante, la réforme

(1) Exposé budgétaire du 10 février 1860. (*Financial Statements*, pp. 179-180.)

fiscale étant à peu près terminée, il expliqua à la Chambre, dans un autre de ses exposés budgétaires si justement admirés, les raisons qui l'empêchaient encore de proposer l'abandon d'un impôt que, plus que tout autre, il paraissait tenu d'abolir, puisque la tâche qu'il s'était proposé d'accomplir avec son aide était achevée aujourd'hui. « Je sais très bien, dit-il le 15 avril 1861, que je suis supposé avoir une responsabilité spéciale, non seulement pour le taux, mais aussi pour l'existence de l'Income-Tax. On a souvent maintenu, et je crois qu'on l'a répété aujourd'hui, que c'est mon devoir absolu, quelles que soient les circonstances et quelles que soient les dépenses, de trouver les moyens d'abolir cet impôt, avec ou sans taxe de remplacement. Je dois avouer que cette obligation me semble bien dure. J'aimerais beaucoup être celui qui pourrait abolir l'Income-Tax.

« Je n'abandonne pas tout à fait l'espoir que le temps peut arriver... (*Applaudissements.*) Je puis assurer les honorables membres que je n'ai pas l'intention d'être trop présomptueux, car, en continuant ma phrase, j'allais citer M. Sydney Smith qui, dans son admirable pamphlet sur le scrutin secret (*ballot*), parlant, je crois, de son établissement, ou de quelque chose autre, comme d'un événement très reculé, dit que nous ferions mieux d'abandonner le souci de cet objet à ces petits législateurs qui reçoivent maintenant une pomme ou un gâteau après leur dîner. Je crains qu'une semblable réserve ne soit nécessaire en ce qui concerne l'Income-Tax. Mais, en fait, cette question est simplement une question de dépense, et je ne veux pas parler de la dépense comme d'une chose qui peut être subitement et rapidement tranchée. Sur tous les essais précipités et sur toutes les promesses d'y faire des réductions soudaines, étendues et générales, je regarde-

rais avec défiance et défaveur. Mais envisageant l'avenir et désireux de fournir telles indications que je puis me risquer à faire, j'ose hasarder l'opinion que si le pays se contente d'être gouverné avec une dépense de £ 60.000.000, ou même £ 64.000.000 par an, il n'y a pas de raison pour qu'il ne puisse être gouverné sans Income-Tax, pourvu que le Parlement en décide ainsi. Si, d'autre part, il plaît à la nation d'être gouvernée à un coût de £ 70.000.000 et £ 75.000.000 par année, elle doit, à mon avis, être gouvernée ainsi à l'aide d'une Income-Tax considérable. Cela est, je crois, toute la question. Et je ne puis réellement pas concevoir que ma responsabilité d'abolir la taxe soit cette responsabilité absolue et inconditionnelle — entièrement indépendante de toute question relative au montant de la dépense à pourvoir — que quelques membres ont prétendu être la mienne. Je pense que ce serait un lot très enviable pour un chancelier de l'Échiquier (je n'entretiens pas certainement l'espoir que ce sera le mien), mais je pense que quelque meilleur chancelier de l'Échiquier, dans un temps plus heureux, pourra accomplir ce grand fait, et que quelque poète futur pourra chanter de lui, comme M. Tennyson a chanté de Godiva — quoique je ne suppose pas que les moyens employés seront les mêmes :

« He took away the tax
And built himself an everlasting name. »

Les longues citations que nous venons de faire ont eu pour objet de bien marquer l'orientation de la nouvelle politique fiscale inaugurée à partir de 1842. On se rendra mieux compte des résultats de cette politique, et des moyens employés pour la réaliser, quand nous aurons exposé, avec tous les détails

nécessaires, les grands changements introduits pendant cette période dans le système des impôts : c'est ce que nous ferons dans les paragraphes suivants où nous suivrons et étudierons les mouvements et les transformations, la disparition ou le développement de chacune des taxes. Mais ce que nous pouvons dire dès maintenant, c'est que l'un de ces résultats fut de modifier sensiblement la proportion entre les impôts directs et les impôts indirects.

Les distinctions que l'on établit ordinairement pour définir, soit scientifiquement, soit administrativement, ces deux natures d'impositions, sont parfois assez subtiles et compliquées. En Angleterre, l'usage est généralement de considérer comme taxes directes celles qui frappent exclusivement sur la propriété ou la richesse acquise, et de classer comme taxation indirecte les taxes *not incidental to Property.* C'est d'après ce principe qu'a été formé le tableau suivant qui montre l'importance de chacun de ces deux modes de taxation en 1840, en 1850, en 1860 et en 1895-96 :

	1840 £	1850 £	1860 £	1895-96 £
Taxation directe. . .	7.703.513	12.451.776	15.143.714	35.348.000
Taxation indirecte. . .	41.911.883	42.153.575	49.452.469	57.131.000
Totaux. .	49.615.396	54.605.351	64.596.183	92.479.000

Ces chiffres (1), qui ne comprennent pas les droits de poste, donnent les rapports suivants :

En 1840, 15,53 % d'impôts directs, contre 84,47 % d'impôts indirects.
1850, 22,80 % — contre 77,20 % —
1860, 23,44 % — contre 76,56 % —
1868, 25,30 % — contre 74,70 % —
1895, 37,00 % — contre 63,00 % —

(1) Ceux qui concernent les années 1840, 1850 et 1860 sont extraits de l'ouvrage de Sir Stafford Northcote (*Twenty years of Financial*

On voit combien était grande en 1840 la prépondérance des impôts indirects. Et cette prépondérance était encore aggravée par la nature et la multiplicité des droits de douane et d'excise qui frappaient presque exclusivement des objets de première nécessité ou des matières nécessaires à l'industrie, tandis qu'en 1895, sur les cinquante-sept millions produits par la taxation indirecte, plus de cinquante millions ont été fournis par une demi-douzaine d'articles seulement. En voici la nomenclature : le café, les fruits et raisins secs, les spiritueux étrangers (£ 4.216.000), le thé (£ 3.746.000), le tabac (£ 10.748.000), le vin (£ 1.296.000), la bière (£ 10.719.000), les spiritueux indigènes (£ 15.603.000). Ainsi donc, l'alcool et le tabac, qui ne sont pas des denrées nécessaires — ni même recommandables — rapportaient à eux deux, en 1895, plus de trente millions de livres (environ 760 millions de francs). C'est plus de la moitié de la taxation indirecte, et 33 p. 100 du produit total de l'impôt.

On peut apprécier déjà, d'après ces quelques indications, la nature de l'évolution de la législation fiscale accomplie en moins d'un demi-siècle. Cette évolution, qui a eu pour résultat de corriger les vices d'improportionnalité dont était entaché l'ancien système — où les contributions publiques étaient fournies presque en totalité par des impôts de consommation, c'est-à-dire par la taxation indirecte — ne fut

Policy). On trouvera à l'appendice B de cet ouvrage tous les détails de la classification adoptée par lui. Il range parmi les taxes directes : la *Land-Tax*, les impôts sur les fenêtres et les maisons, les droits de timbre sur divers actes et ceux de *Probate*, *Legacy* et *Succession;* il y comprend enfin les cédules A et C de l'Income-Tax. Les chiffres de l'année 1895 sont ceux d'un tableau préparé par Sir Edward Hamilton pour la Commission royale nommée en 1896 en vue d'examiner les charges des impositions locales : on le trouvera à la page 35 d'un *Blue Book* publié en 1899 sous ce titre : *Memoranda chiefly relating to the classification and incidence of Imperial and Local Taxes* (C. 9.528).

pas inspirée par le désir d'établir une répartition plus juste des charges publiques. Sans être indifférents aux questions de justice et d'équité, le Parlement et les ministres qui ont inauguré et pratiqué la politique fiscale que nous venons d'esquisser ne poursuivaient pourtant qu'un seul but : libérer le commerce et l'industrie des charges et des restrictions qui entravaient leur développement.

En raison de l'avance que l'Angleterre possédait alors sur toutes les autres nations, au point de vue maritime et au point de vue industriel, le libre-échange était devenu pour elle une nécessité, la condition de sa prospérité et du maintien de sa suprématie commerciale. C'est ce que tous ses hommes d'État ont clairement perçu depuis 1842. Aussi ne trouve-t-on dans leurs actes ou leurs discours aucune trace de préoccupations doctrinales au sujet des mérites respectifs des impôts directs et des impôts indirects, de l'incidence des taxes ou de leur répartition plus ou moins équitable entre les diverses classes sociales. Mais ce qui revient toujours comme un *leitmotiv* dans ces discours, ce sont les expressions : « réformes commerciales », « profits économiques », dont ils usent constamment et dont ils font leur grand et unique argument pour justifier leurs propositions de dégrèvements en faveur de l'industrie ou des transactions commerciales. Gladstone, l'infatigable champion de cette réforme économique, a confessé un jour son indifférence profonde à l'égard de la « vieille controverse » entre l'impôt direct et l'impôt indirect. Et nous citerons encore les paroles qu'il adressa à cette occasion à la Chambre des Communes le 15 avril 1861, parce qu'elles expliquent la politique financière suivie par lui, et fournissent en même temps un exemple de sa manière aisée et persuasive qui donne tant de charme à ses fameux exposés budgétaires, où abondent les

réminiscences littéraires, les comparaisons humoristiques, les images gracieuses ou enjouées :

« ...Et ici nous nous trouvons tout de suite en face de la vieille controverse entre la taxation directe et la taxation indirecte. Je me félicite, quant à moi, de n'être jamais, dans cette Chambre, entré dans quelque discussion sur un pareil sujet. J'ai toujours pensé qu'il était oiseux, pour une personne occupant la position de ministre des Finances, de se préoccuper de ce qui pour lui est nécessairement une question abstraite, c'est-à-dire de la question de la taxation directe et de la taxation indirecte, chacune considérée d'après ses mérites propres. A beaucoup de gens, comme il est naturel, l'une et l'autre sont suffisamment odieuses. Quant à moi, je confesse que, par suite du hasard de ma position officielle plutôt qu'en vertu d'une cause plus profonde de différentiation, j'entretiens une opinion tout autre. Je ne puis jamais considérer la taxation directe et la taxation indirecte que comme deux sœurs très séduisantes qui viennent d'être introduites dans la société brillante de Londres. Chacune possède une grosse fortune. Toutes deux ont les mêmes parents (car les parents des deux sont, je crois, la Nécessité et l'Invention), et elles diffèrent seulement comme des sœurs peuvent différer, l'une étant blonde et l'autre brune, ou, s'il existe chez elles quelque variété de manières, l'une étant plus libre et ouverte, et l'autre un peu plus timide, réservée et insinuante. Je ne puis concevoir aucune raison pour laquelle il existerait une rivalité hostile entre ces deux jeunes personnes, et j'avoue franchement — que ce soit par un sentiment de relâchement moral ou non — que, comme chancelier de l'Échiquier, sinon comme membre de cette Chambre, j'ai toujours pensé qu'il m'était non seulement permis, mais même commandé, de faire ma cour

à toutes les deux. Je suis donc, vis-à-vis de la taxation directe et de la taxation indirecte, parfaitement impartial. Mais aussi je dois dire, en ce qui concerne le dégrèvement des taxes indirectes, que j'espère que l'histoire mémorable des vingt dernières années ne sera jamais oubliée. Car je n'hésite pas à affirmer que si l'on considère ses profits économiques, d'une part, et si l'on songe, d'autre part, à ses résultats politiques, sociaux et moraux, il est difficile de déterminer auxquels revient la palme sous le rapport de l'importance. Quand nous n'aurions pas gagné un seul shilling par les rémissions de taxes indirectes, il eût valu néanmoins la peine de les effectuer pour l'effet qu'elles ont eu en solidarisant les intérêts et les sentiments de toutes les classes de la communauté d'un bout du pays à l'autre. Et si ces dégrèvements n'avaient produit aucuns résultats moraux ou sociaux, leurs simples effets économiques, en développant le bien-être matériel du peuple, ont été si importants et si extraordinaires, que nous pouvons bien nous réjouir d'avoir vécu dans une période pendant laquelle un sort heureux nous a permis de participer à la réalisation de tels changements. Mais il ne peut y avoir d'erreur plus grossière que celle qui supposerait que l'œuvre du Parlement, durant la période que je viens de rappeler, fut de détruire la taxation indirecte. La main dont le Parlement s'est servi a été une main qui élague : son dessein a été, tout le temps, non de détruire l'arbre, mais de fortifier le tronc. Son but a été d'augmenter à la fois sa taille et sa vigueur. Et la conséquence en est que, dans ce moment, quand la taxation indirecte a été détruite, comme il est de mode de le dire, non une fois, mais quatre ou cinq fois, la taxation indirecte est plus grande et plus productive que jamais (1)... »

(1) *Financial Statements*, pp. 241-243.

II. — L'Income-tax : historique et statistiques.

L'acte de 1842, qui rétablit l'Income-Tax, n'était dans ses grandes lignes qu'une réimpression de l'acte de 1806 dont nous avons donné une analyse dans un chapitre antérieur (1). En dehors de quelques dispositions nouvelles relatives aux entreprises de chemins de fer, de gaz, etc. (qui n'existaient pas en 1806), et aux dîmes converties depuis lors en rentes-argent, les seules modifications introduites par cet acte furent les suivantes : 1° la limite d'exemption fut élevée de £ 50 à £ 150, et cette exemption fut accordée à tous les revenus indistinctement, quelle que fût la source d'où ils provenaient ; 2° on abaissa l'estimation faite d'office du revenu des fermiers (cédule B) qui fut fixée, pour l'Angleterre, à la moitié de la rente ou valeur locative annuelle au lieu des 3/4, et pour l'Écosse, au tiers au lieu de la moitié ; 3° on institua des commissaires spéciaux (*Special Commissioners*) auxquels les assujettis de la cédule D eurent la faculté de déclarer leurs revenus quand ils voudraient en soustraire la connaissance aux commissaires locaux (*General Commissioners*).

La taxe fut imposée pour trois ans au taux de 7 *d*. par livre (2,91 p. 100), mais en Grande-Bretagne seulement. On reconnut l'impossibilité de l'établir en Irlande, où il eût fallu créer, pour une si courte période, toute une organisation administrative qui n'existait plus depuis l'abolition des *assessed taxes* en 1823 ; en remplacement, on lui demanda une contribution, évaluée à £ 410.000, qui devait être fournie par des surtaxes sur les spiritueux et sur les droits de timbre.

(1) Livre II, chap. IV, pp. 141 et suiv.

Les propositions de Sir Robert Peel furent violemment attaquées dans les deux Chambres par le parti libéral dont le chef, Lord John Russell, déclara, dès leur dépôt, son intention de les combattre et de s'opposer « aux résolutions, à la première lecture, à la seconde lecture et à la troisième lecture du bill ». Les arguments de l'opposition furent dirigés à la fois contre la taxe elle-même, et contre l'ensemble de la politique financière du Gouvernement. Elle soutint que les ressources de la taxation indirecte n'étaient pas épuisées, et qu'il n'y avait aucune nécessité réelle « pour recourir à cet impôt odieux », l'Income-Tax. La plupart de ses orateurs s'étendirent longuement sur les inégalités de la taxe et sur les prétendues injustices auxquelles son imposition donnait lieu. Néanmoins, le bill passa en troisième lecture, le 31 mai, à une majorité de 106 voix, et fut envoyé à la Chambre des Lords où il fut également discuté avec passion, et où divers pairs, après le vote final, firent enregistrer leurs protestations.

Nous avons dit déjà (1) comment en 1845 la taxe fut renouvelée au même taux pour une nouvelle période de trois années, non plus cette fois comme une mesure de nécessité, mais en vue d'aider le Gouvernement à appliquer une nouvelle politique commerciale. Lord John Russell, après avoir dénoncé de nouveau l'Income-Tax comme un impôt auquel « l'inégalité, la fraude et la vexation étaient inhérentes », et critiqué âprement les propositions de Peel, finit cependant par s'y rallier en considération de l'abandon des droits protecteurs. « Si, dit-il, la question se pose entre une Income-Tax perpétuelle et la continuation des monopoles et des restrictions, je me déclare pour l'Income-Tax et pour une diminution et une abolition finale de tous monopoles.

(1) V. p. 466.

Entretenant ces opinions, je ne puis certainement pas donner une approbation cordiale aux propositions entre les mains du Président. Mais, en même temps, je vois qu'il m'est impossible de refuser mon assentiment à la réimposition de l'Income-Tax pour trois ans. Toutefois je ne le donne pas en vue de rendre la taxe permanente. Je regrette que le très honorable gentleman (Sir R. Peel) ait adopté une politique qui peut rendre nécessaire de proroger périodiquement cette charge. Mais j'espère que le poids de cet impôt inquisitorial finira par ouvrir les yeux des contribuables sur les désavantages que leur imposent comme consommateurs les restrictions et les monopoles existants, et les induira à rechercher les moyens de rendre le commerce libre, non seulement pour se procurer des jouissances et des bénéfices plus grands, mais aussi pour mettre un terme à une taxe qui, je le crois, ne devrait pas être imposée en temps de paix. »

Quelques membres indépendants tentèrent encore de faire modifier certaines modalités ou dispositions de l'acte de 1842, de façon à corriger l'injustice de l'impôt qui frappait au même taux tous les revenus sans distinction. Peel et Goulburn (le chancelier de l'Échiquier) répondirent que si l'on essayait d'établir des distinctions entre les différentes catégories de revenus, on arriverait à une confusion inextricable. En outre, l'impôt étant proposé en vue de dégrever le public d'autres taxes, et ce dégrèvement devant favoriser les possesseurs de revenus précaires ou viagers au moins autant que les possesseurs de revenus permanents, il n'était que juste que ceux qui avaient leur pleine part du bénéfice supportassent leur part du fardeau.

Les circonstances dans lesquelles l'Income-Tax fut renouvelée une deuxième fois en 1848 méritent encore une mention spéciale. Les mauvaises récoltes de 1846

et 1847, la famine en Irlande, et une crise commerciale très intense qui obligea à suspendre la charte de la Banque d'Angleterre avaient entraîné un fléchissement considérable des recettes budgétaires. Lord John Russell, l'ancien adversaire de l'Income-Tax, qui comme premier Lord de la Trésorerie présenta lui-même le budget le 18 février 1848, avait à pourvoir à un déficit de 3.346.000 livres. Et, ne voulant rien ajouter aux taxes indirectes, il proposa de réimposer pour cinq ans l'Income-Tax qui expirait en avril, et d'en porter le taux, pour les deux premières années, de 7 *d.* à 1 shilling par livre. Mais ces propositions furent accueillies dans la Chambre et dans tout le pays avec une telle défaveur, que le Gouvernement fut obligé de les modifier. Le 28 février, le Chancelier de l'Échiquier, M. Wood, annonça que le Gouvernement, par déférence pour les sentiments de la Chambre et du pays, n'insisterait pas pour leur adoption et demanderait seulement le renouvellement de la taxe à l'ancien taux pour une période de trois ans, — ce que la Chambre accorda après avoir repoussé, à de fortes majorités, deux amendements, dont l'un tendait à restreindre à une année la prorogation de la taxe, et le second introduisait une distinction entre les revenus dérivés de sources professionnelles ou précaires, et ceux dérivés de la fortune acquise.

« Ces résultats sont très remarquables. Que le sentiment populaire contre l'Income-Tax fût très fort, à la fois dans la Chambre des Communes et au dehors, ceci est démontré par la concession que le Gouvernement, contre sa propre opinion, fut contraint de faire au sujet de l'augmentation projetée de son taux... Cependant, en même temps, la Chambre, à des majorités écrasantes, se refusa à tenter d'altérer le caractère de la taxe, soit en introduisant des distinctions entre les différentes espèces de revenus, soit en la convertis-

sant en un impôt annuel au lieu d'un impôt périodique. Une taxe triennale de 7 *d.* par livre, frappant également toute nature de revenu, semblait avoir pris sa place parmi les institutions reconnues du pays, et être également inexpugnable aux tentatives de ministres ou d'autres. La voix du nouveau Parlement avait confirmé de la manière la plus catégorique la politique financière de son prédécesseur, et avait non seulement renouvelé la plus importante de ses mesures, mais l'avait renouvelée précisément dans la forme sous laquelle elle avait été d'abord adoptée (1). »

L'échéance de 1851 fut encore l'occasion d'une levée de boucliers contre l'Income-Tax, et ces attaques furent favorisées par la faiblesse du gouvernement de Lord John Russell qui, battu le 21 février sur une question électorale, avait dû résigner ses fonctions quelques jours après le dépôt du budget de 1851-52. Ses adversaires n'ayant pu réussir à constituer un ministère, il reprit le pouvoir, et de nouveau représenta le 4 avril ses propositions budgétaires qui comprenaient la réimposition de l'Income-Tax pour une nouvelle période de trois ans. Ce renouvellement fut l'objet de vives discussions que nous croyons devoir résumer en raison de la position prise par chacun des deux partis dans le Parlement, à l'égard d'une taxe que l'on ne pouvait se résoudre encore à voir perpétuer, — du moins sous sa forme actuelle.

Du côté des tories, Lord Stanley — qui quelques jours auparavant avait été chargé de constituer un Cabinet conservateur et avait échoué — s'exprima comme suit à la Chambre des Lords dans la séance du 28 février : « Je commence par dire que, financière-

(1) Sir Stafford Northcote, *Twenty years of Financial Polic .* pp. 108-109.

ment, je considère non seulement comme un objet de vitale importance, mais comme un point sur lequel la parole de ministères successifs a été engagée, que l'Income-Tax ne devrait pas dégénérer en une taxe permanente. En 1842, Sir Robert Peel introduisit cette taxe. Il l'introduisit pour une période limitée, en déclarant expressément que c'était afin de lui permettre de traiter d'autres parties du système financier du pays d'une manière qui, espérait-il, conduirait au profit du commerce en général, et mettrait le revenu à égalité avec la dépense; et il prit l'engagement que l'Income-Tax cesserait à l'expiration de cette période. Sans cet engagement, il n'y a pas un homme vivant qui puisse croire que la Chambre des Communes en 1842 aurait consenti à l'imposition pour une heure d'une taxe qui a toujours été considérée comme la ressource d'un temps de guerre, qui a toujours été rejetée en temps de paix, et qui, prenez-la comme vous voudrez, levez-la comme il vous plaira, doit être pleine d'anomalies et d'inconvénients, pesant diversement sur les diverses classes de la communauté, avec une injustice et une complication qu'aucune modification ne peut enlever totalement. Sir Robert Peel pensait, quand il proposa cette taxe, qu'elle serait continuée pendant cinq ans. Mais, d'abord, il en demanda la sanction au Parlement pour trois ans, exprimant sa confiance que le Parlement ne refuserait pas de la continuer pour le reste du temps durant lequel il la croyait nécessaire, si les circonstances montraient que le système fonctionnait bien. Le premier renouvellement en 1845 fut donc l'exécution du plan originel de Sir Robert Peel. L'année 1848, quand la réimposition de l'Income-Tax fut proposée, était une époque de la plus profonde détresse, suivant immédiatement l'année désastreuse de 1847, et, pour maintenir le crédit de la nation, il fut absolu-

ment nécessaire de la continuer. Mais nous sommes arrivés maintenant à un état de choses très différent. Nous avons, en premier lieu, un surplus de £ 2.500.000 à notre disposition. Nous avons, dit-on, un état de prospérité générale dans le pays. Je ne veux pas nier l'existence de cette prospérité, bien que je craigne que dans certains quartiers on puisse voir des signes qu'elle n'est pas permanente, ou aussi pleinement établie que quelques-uns de vous l'imaginent. Mais quand le pays est dans un état de prospérité générale, quand nous avons un surplus de 2.500.000 livres, et au bout de neuf années après l'imposition de l'Income-Tax, je considère qu'un autre renouvellement de cet impôt, sans qu'il soit pris aucune garantie pour sa modification ou son abolition, serait déclarer virtuellement que l'Income-Tax devra peser sur la nation pour toujours... »

Rappelant ensuite que dans les pourparlers pour la constitution d'un nouveau ministère il lui avait été proposé de refuser la réimposition de l'Income-Tax, il ajouta qu'il n'avait pu admettre une telle mesure qui laisserait un déficit budgétaire d'au moins £. 2.500.000, mais qu'il avait été d'opinion qu'une déclaration devrait être demandée au Parlement affirmant sa résolution de trancher la question de l'Income-Tax aussitôt que l'état des finances nationales le permettrait. « Je crois, dit-il, que sans toucher au crédit de la nation, usant du surplus existant sans essayer de modifier ou de diminuer d'autres taxes, une réduction d'un tiers ou d'une moitié dans le montant de l'Income-Tax pourrait être opérée avantageusement et sans risques dans le courant de cette année. J'aurais désiré que le Parlement s'engageât, par une résolution, à la réduction graduelle de l'Income-Tax en vue de son abolition finale. Et j'aurais été prêt, si ce devoir m'avait incombé, à recommander au Parle-

ment de n'accorder le renouvellement de cette taxe qu'autant que son montant eût été réduit d'un tiers ou de moitié. Et j'aurais été disposé à prendre l'engagement que tout surplus de revenu qui pourrait se produire serait appliqué en premier lieu à des réductions ultérieures et à l'extinction finale de cet impôt. »

D'autre part, les radicaux et les *Free Traders*, ardents partisans d'un impôt sur le revenu — dont ils souhaitaient même l'extension pour amener la disparition plus rapide des taxes indirectes, — élevaient de nombreuses objections contre la forme et la structure de l'Income-Tax telle qu'elle était établie.

Finalement, la Chambre des Communes adopta, à une majorité de 14 voix, un amendement de M. Hume qui limitait à une année au lieu de trois la prorogation de la taxe, et instituait un comité chargé d'étudier le meilleur mode pour l'asseoir et la percevoir, ainsi que « la possibilité de faire disparaître ou de restreindre grandement l'injustice qu'il y avait à lever la même taxe sur des annuités terminables comme sur des annuités perpétuelles, et sur les revenus variables et précaires du commerce et des professions comme sur les revenus fixes de la propriété foncière ».

« La nomination de ce comité, écrit Sir Stafford Northcote, marque une date importante dans l'histoire de l'Income-Tax... L'esprit essentiellement pratique qui anime généralement la Chambre des Communes l'avait conduite jusqu'ici à rejeter à de grandes majorités toutes les propositions tendant à remplacer la taxe actuelle par une Income-Tax idéale. Mais un comité était nommé maintenant. Ses portes étaient ouvertes à tout le monde. Et les actuaires, les économistes politiques et les autres spécialistes, qui, depuis

longtemps, déclamaient contre l'ignorance ou l'indolence de Sir Robert Peel et de ses successeurs, et se déclaraient prêts à résoudre le problème que nos hommes d'État avaient trouvé trop difficile, furent maintenant appelés à donner leur avis et encouragés à soumettre leurs plans... De nombreuses dépositions furent entendues, et quelques actuaires présentèrent un plan détaillé pour reconnaître la valeur capitalisée des revenus et pour lever la taxe sur cette valeur au lieu de le faire sur la base du revenu lui-même. Mais cette proposition fut généralement reconnue comme impraticable, et le comité finit par se séparer sans faire aucune recommandation. Plusieurs de ses membres, qui avaient cru jusqu'alors à la possibilité d'un remaniement de la taxe, déclarèrent que leur opinion avait changé —, sans doute parce que les difficultés attachées à un tel remaniement leur avaient été démontrées avec une force et une clarté irrésistibles (1). »

En 1852, le Gouvernement venait de passer entre les mains des conservateurs, et Disraëli, devenu chancelier de l'Échiquier, déclara à la Chambre des Communes, le 30 avril, qu'il avait eu trop peu de temps pour s'occuper des questions si grosses et si difficiles qui concernaient l'Income-Tax. Il se borna donc à en redemander le renouvellement pour une seule année. Dans le budget suivant, présenté le 5 décembre 1852, il proposa de continuer la taxe pour une autre période de trois années, mais avec diverses atténuations en faveur de certaines catégories de revenus, et, par contre, l'abaissement à 50 livres et 100 livres des limites d'exemption inscrites dans les lois précédentes. La taxation directe basée sur des exemptions

(1) *Twenty years of Fiscal Policy*, pp. 163-165.

étendues n'était, disait-il, qu'une confiscation déguisée. Ce budget ne fut pas adopté, et son rejet, le 16 décembre 1852, entraîna la démission du ministère.

L'année 1853 devait amener la fin — au moins temporaire — de la grande controverse, qui durait depuis 1851, au sujet de l'Income-Tax dont l'état des finances et les réformes entreprises rendaient encore le maintien nécessaire pour un temps indéfini, tandis que l'opinion publique et une grande partie de la Chambre réclamaient, soit la suppression, soit la transformation radicale de cet impôt. C'est Gladstone qui réussit à apaiser ces réclamations en montrant l'impossibilité d'y satisfaire, et en faisant entrevoir en même temps l'espoir d'une extinction éventuelle, quoique éloignée, de l'impôt tout entier. Nous regrettons de ne pouvoir reproduire intégralement le célèbre discours qu'il prononça sur ce sujet le 18 avril 1853, et qui, non seulement lui attira les applaudissements unanimes de toute la Chambre, mais changea aussi les convictions d'une grande partie du public, et détourna, au moins pour plusieurs années, un courant d'opinion populaire qui semblait trop puissant pour qu'aucun ministre pût y résister.

Il commença par demander à la Chambre si elle voulait ou non faire l'effort nécessaire pour abandonner tout de suite l'Income-Tax. « Je ne dis pas, observa-t-il, qu'une telle alternative est impossible. Au contraire, je crois que par la conjonction de trois mesures, — dont l'une doit être une taxe (de 6 *d.* par livre peut-être) sur les terres, les maisons et autres propriétés visibles; une autre, un système rendu universel de licences sur les professions, d'un coût moyen de 7 *l.* environ; et la troisième, un changement dans votre système de droits de succession (*Legacy duties*), — il vous serait possible de supprimer de suite l'Income-Tax. Mais le gouvernement de Sa Majesté ne recom-

mande pas une telle politique. Il croit, en premier lieu, qu'un système de cette nature serait, en somme, beaucoup plus inégal et produirait un plus vif mécontentement que l'Income-Tax. Il croit de même qu'il arrêterait toutes les autres réformes bienfaisantes dans la taxation. Et il croit qu'il soulèverait la question si difficile de la taxation des fonds publics de ce pays sous une forme embarrassante. »

M. Gladstone fit ensuite ressortir en termes éloquents les services rendus à la nation par l'Income-Tax, dans les temps passés, et de nouveau dans des jours récents. Il montra sa valeur comme une réserve financière en temps de guerre, et comme un instrument de réformes fiscales et commerciales en temps de paix; et il exprima son opinion personnelle et celle du Gouvernement que le moment n'était pas encore venu pour se passer de son aide. Mais était-il possible de la refondre, de manière à faire disparaître ces inégalités? Il montra, par une analyse détaillée des cédules et par un examen des méthodes d'assiette, que les profits du commerce n'étaient pas, comme on le prétendait, taxés au même taux que ceux dérivés de la terre ou des maisons, mais que là où le commerce payait 7 *d.* par livre, la propriété foncière payait 9 *d.* Il exposa l'injustice des propositions tendant à taxer les classes sur la valeur moyenne de leurs revenus, ce qui était suggéré comme un moyen d'éviter de taxer les individus sur la valeur exacte du revenu de chacun. Il mentionna les défauts du système de la déclaration et les fraudes auxquelles il donnait lieu. Il s'étendit longuement sur le cas des porteurs de rentes, et non seulement montra l'injustice qui serait faite au créancier de l'État, et le dommage qui en résulterait pour le crédit de la nation sur les marchés financiers du monde, si l'on imposait sur les fonds publics une taxe

supérieure à celle qui frapperait les revenus provenant d'autres sources : mais il indiqua aussi les conséquences absurdes qui résulteraient d'une telle mesure, une proportion énorme de la dette étant entre les mains de personnes que, pour une raison ou pour une autre, il était nécessaire d'exempter. Il admit que la taxe frappait durement les revenus des professions libérales, mais il montra la difficulté de tirer une ligne de séparation entre ces professions et celles du commerce; et de la même manière il fit voir comment un grand nombre d'autres cas, qui pouvaient être regardés comme des cas d'injustice ou d'inégalités, se fondaient par des teintes imperceptibles en d'autres dont il était difficile de les distinguer; et que, finalement, il était impossible d'établir une juste démarcation entre les revenus qui devraient être frappés légèrement et ceux qui devraient être taxés lourdement.

Cette courte analyse ne peut donner une idée de l'habileté consommée avec laquelle M. Gladstone exposa toutes les données du problème que le Parlement avait à résoudre : montrant d'abord la possibilité, si la Chambre le voulait, d'abolir totalement l'Income-Tax; puis, faisant l'historique de cette taxe, la comparant à un géant qui, après nous avoir protégés pendant la guerre, avait été rappelé de son repos pour assister nos efforts laborieux en temps de paix.

Entrant ensuite dans les détails les plus minutieux, il examine les différentes classes des revenus et la façon dont ils sont imposés; et, répondant aux arguments des partisans d'une refonte générale de l'Income-Tax, il indique l'injustice qui en résulterait pour certains revenus, et les difficultés qui se présenteraient dans le cas de la plupart des autres. Il continua ensuite son discours dans les termes suivants :

« Les vues générales du gouvernement de Sa Majesté,

en ce qui concerne l'Income-Tax, sont que c'est un engin d'une puissance gigantesque pour effectuer les grands desseins d'une nation; mais, en même temps, les conditions attachées à son emploi rendent difficile, peut-être impossible — et dans notre opinion pas désirable — de maintenir cet impôt comme un élément des finances permanentes et ordinaires de ce pays. Le sentiment public au sujet de ses inégalités est un fait très important en lui-même. L'inquisition qu'il nécessite est un désavantage très sérieux. Et la fraude à laquelle il conduit est un mal tel qu'on ne saurait le caractériser en termes trop forts.

« Il est une chose que cette Chambre ne fera jamais, je l'espère. C'est, dans cette grande question publique, de se contenter de demi-mesures. Qu'elle n'adopte pas le plan de refondre l'Income-Tax en disant : Si cela ne fonctionne pas bien, nous y mettrons les mains de nouveau demain. Ce n'est pas la manière dont on doit, dans un plan de taxation directe, traiter les relations de classes que l'on a mises en opposition l'une avec l'autre. Soyez-en sûrs, si vous voulez serrer le sujet, si vous voulez mesurer et vérifier les rapports respectifs de l'intelligence, du travail et de la propriété, dans toutes leurs formes multiples et compliquées, et si vous voulez traduire ces rapports en résultats arithmétiques, vous entreprendrez un travail qu'il est, je le dis, au-dessus du pouvoir de l'homme de conduire à bonne fin. Mais en tout cas c'est une opération à laquelle vous auriez à recourir constamment, car si, comme mon noble ami (Lord John Russell) le dit un jour, ce pays ne peut pas supporter une révolution chaque année, j'oserai dire qu'il ne peut endurer chaque année une reconstruction de l'Income-Tax. Quoi que vous fassiez avec l'Income-Tax, vous devez être hardis, vous devez être intelligibles, vous devez

être décisifs. Vous ne devez pas procéder avec hésitation ou artifice. Si vous le faites, je me suis efforcé de vous montrer — au moins autant que mes faibles pouvoirs me l'ont permis — que vous commettrez presque un sacrilège, et que vous serez certainement coupables de manquer à votre devoir entre votre pays, en exposant au hasard la plus puissante et la plus effective de toutes ses ressources matérielles. Je crois qu'il est d'une importance vitale, si vous retenez cette taxe ou si vous l'abandonnez, que vous la gardiez ou la laissiez dans un état tel que l'on puisse s'en servir en cas de besoin, et cela sera impossible si vous détruisez les bases de notre Income-Tax (1). »

Et après avoir montré que les sentiments de méfiance et d'hostilité, qui régnaient à l'égard de la taxe, venaient de l'incertitude existant au sujet de son renouvellement et de la crainte de la voir perpétuée subrepticement, il résuma comme suit les vues du Gouvernement : la taxe doit être continuée, mais elle ne doit pas être rendue perpétuelle; elle doit être renouvelée en considération d'équivalents qui apparaissent sérieux et suffisants; elle doit être renouvelée en vue d'opérer de grandes et désirables réformes, fiscales et commerciales. Mais elle doit être renouvelée dans une forme qui montrera qu'elle n'est pas destinée à devenir un élément permanent du système financier du pays. En même temps, des arrangements doivent être faits pour permettre au Parlement de se passer de son aide à une époque certaine et définie.

Voici les détails du plan que M. Gladstone soumit finalement à la Chambre, et que celle-ci adopta intégralement, après avoir rejeté, à de fortes majorités, un assez grand nombre de petits amendements présentés par divers membres :

(1) *Financial Statements*, pp. 46-47.

L'Income-Tax, dans sa forme actuelle (sauf quelques légères modifications indiquées plus loin), devait être réimposée au taux de 7 *d.* par livre pour deux années; le taux serait alors réduit à 6 *d.* pendant les deux années suivantes, et ensuite à 5 *d.* pour une période de trois ans finissant le 5 avril 1860, date à laquelle la taxe expirerait, à moins que le Parlement ne jugeât bon alors de la continuer. Les revenus entre 100 livres et 150 livres seraient taxés pour la première fois (1), mais seulement au taux réduit de 5 *d.* par livre, lequel serait maintenu pour eux pendant toute la période de sept ans. La taxe serait étendue à l'Irlande (2) pour le même temps et dans les mêmes conditions que pour l'Angleterre et l'Écosse. On accorderait aux professions libérales, taxées antérieurement sur les profits de la dernière année, le traitement plus favorable des autres assujettis de la cédule D, qui n'étaient imposés que sur la moyenne des bénéfices commerciaux réalisés dans les trois années précédentes. Et, enfin, on exempterait de la taxe la portion du revenu imposable affectée au paiement de primes d'assurances sur la vie (toutefois la déduction ne devait pas dépasser le sixième de ce revenu).

Le résultat de ces divers changements était estimé devoir produire pour l'année 1853-1854 — toutes compensations faites — une augmentation de £ 295.000 qui porterait le rendement total de l'Income-Tax à £ 5.845.000.

Depuis ce débat mémorable, l'existence de l'Income-

(1) Cette mesure eut pour effet de frapper des revenus s'élevant à 14 ½ millions de livres, non taxés jusqu'alors, et qui eurent désormais à payer, au taux de 5 *d.* par livre, une somme annuelle de 301.320 livres.

(2) Les revenus des cédules A et B y furent imposés d'après les évaluations en vigueur pour la taxe des pauvres, et l'assiette et la perception de la taxe furent placées dans les mains des contrôleurs et collecteurs nommés par l'administration de l'*Inland Revenue*.

Tax n'a plus jamais été remise sérieusement en question. Ce n'est pas qu'il n'y ait toujours eu dans le pays des murmures et des réclamations, souvent violentes, contre la rigueur et les inégalités d'une taxe qui, à certaines époques, pesa lourdement sur certaines classes de la nation. La guerre de Crimée obligea à porter son taux jusqu'à 16 pence par livre (6,66 p. 100), et en 1902, pour celle du Transvaal, elle fut élevée à 15 pence (6,25 p. 100). Mais cet impôt était devenu une pièce essentielle, une partie intégrante et permanente du système financier. Son produit était trop important, et son élasticité trop grande et trop utile, pour qu'on pût, en présence de la progression constante des dépenses, songer à l'abandonner ou à le remplacer par d'autres taxes. C'est ce que M. Gladstone indiqua avec tant de force dans son exposé du 15 avril 1861 dont nous avons donné plusieurs extraits dans le paragraphe précédent.

L'histoire de l'Income-Tax n'est plus désormais que celle des variations — très fréquentes — de son taux, que l'on baisse ou que l'on élève selon les nécessités du moment, et des modifications apportées de temps en temps dans l'assiette du droit, afin d'étendre les exemptions accordées aux petits revenus ou d'augmenter les réductions et modérations en faveur des revenus moyens (1). Nous résumons dans un

(1) Les autres remaniements qui ont été apportés à l'acte de 1842 sont les suivants : 1° en 1887 et en 1890 les fermiers imposés sous la cédule B ont été autorisés à réclamer contre l'estimation d'office de leurs profits, et on leur a accordé la faculté de demander à être taxés sur leur revenu réel d'après les règles spéciales à la cédule D ; 2° en 1866, les revenus de certaines propriétés (mines, hauts fourneaux, etc.) furent transférés de la cédule A à la cédule D, et l'on confia aux commissaires spéciaux, en place des commissaires généraux, le soin de statuer sur l'imposition des revenus des compagnies de chemins de fer et de leurs agents ; 3° en 1890, on a concédé aux personnes exerçant une industrie (cédule D) ainsi qu'aux fermiers taxés sous la cédule B, le droit de

tableau synoptique que l'on verra plus loin toutes ces variations et ces changements, ainsi que les fluctuations du produit de la taxe depuis son rétablissement en 1842.

Durant les dix premières années après ce rétablissement, le rendement de l'Income-Tax resta à peu près stationnaire au-dessous de 6 millions de livres. Plus tard, son produit s'éleva fréquemment au double. Et lors des guerres de Crimée et du Transvaal, on en a tiré : en 1856, près de 17 millions; et en 1902, plus de 38 millions de livres.

La productivité de cet impôt, sa grande élasticité, ne dépendent pas uniquement du relèvement de son taux; mais elles sont dues aussi en grande partie à la progression de la richesse publique. Au début, le produit *pour chaque penny de la taxe* a été en moyenne de £ 780.000. Il passe à £ 1.100.000 en 1861, et à £ 1.500.000 en 1871. De 1880 à 1890, il atteint et dépasse 2 millions de livres; et en 1902, il est de £ 2.535.000, bien que pour cette année les besoins de la guerre aient rendu nécessaire d'élever l'impôt au taux si lourd de 15 pence par livre. Le développement de la matière imposable a été le suivant : en vingt-cinq ans, de 1842 à 1867, les revenus *nets* taxés par le fisc (après toutes les déductions ou modérations admises) ont passé de £ 204.868.035 à £ 386.542.366. En 1892, après une période d'égale durée, ils s'élèvent à £ 537.565.400. Le tableau suivant, où nous faisons

déduire de leurs revenus imposés sous d'autres cédules le montant des pertes encourues dans leur exploitation; 4° depuis 1894 on déduit des revenus bruts de la cédule A, pour tenir compte des frais de réparations : un sixième pour les maisons, et un huitième pour les terres et les bâtiments ruraux occupés pour leur exploitation.

Ce n'est que tout récemment que des mesures adoptées en 1910 ont profondément modifié le caractère de l'Income-Tax. Ces mesures tendent à en faire dans une certaine mesure un impôt personnel et progressif.

figurer les revenus bruts, montre que cette progression a continué dans les dix années qui vont de 1893 à 1902.

ANNÉES	REVENUS BRUTS	DÉDUCTIONS	Revenus nets (sur lesquels la taxe est perçue).
	£	£	£
1893-1894	673.711.988	147.871.988	525.840.000
1894-1895	657.097.077	181.417.077	475.680.000
1895-1896	677.769.850	189.810.970	487.958.880
1896-1897	704.741.608	201.076.978	503.664.630
1897-1898	734.461.246	209.250.046	525.211.200
1898-1899	762.667.309	214.437.859	548.229.450
1899-1900	791.735.413	226.866.664	564.868.749
1900-1901	833.355.513	239.249.260	594.106.253
1901-1902	866.993.453	259.442.534	607.550.919
1902-1903	879.638.546	271.031.643	608.606.903

Les déductions mentionnées dans ce tableau comprennent les revenus au-dessous de £ 160 qui sont exempts, et les dégrèvements alloués, soit en faveur des revenus de £ 160 à £ 700, soit pour primes d'assurances sur la vie, pour frais de réparations ou pour dépréciation de matériel, pour propriétés inoccupées, ou encore en faveur de l'agriculture et des établissements charitables, écoles, etc. (1).

Il nous reste, pour terminer cet historique, à faire connaître toutes les fluctuations qui se sont produites dans le taux et le produit de l'Income-Tax de 1842 à 1902. Nous avons réuni et condensé tous ces renseignements dans le tableau ci-après :

(1) On trouvera des explications détaillées sur toutes ces exemptions et déductions, ainsi que des renseignements sur leur importance respective, dans notre ouvrage (publié en 1905) : *Les Impôts directs en Angleterre*, où nous avons fait une étude technique de la taxe. Le manque d'espace nous empêche de reproduire ici les nombreux tableaux statistiques insérés dans cet ouvrage.

TAUX ET PRODUIT DE L'INCOME-TAX DE 1842 A 1902.

ANNÉES	Taux par livre	Produit total.	OBSERVATIONS
	d.	£	
1842	7	5.608.000	Les revenus de 150 *l.* et au-dessous sont exemptés.
1843	7	5.504.000	
1844	7	5.476.000	
1845	7	5.711.000	
1846	7	5.791.000	
1847	7	5.834.000	
1848	7	5.793.000	
1849	7	5.729.000	
1850	7	5.754.000	
1851	7	5.845.000	
1852	7	5.869.000	
1853	7	7.138.000	La taxe est étendue à l'Irlande à partir de 1853. Les revenus de 100 *l.* et au-dessous sont exemptés (1).
1854	14	14.358.000	
1855	16	16.447.000	
1856	16	16.892.000	
1857	7	7.905.000	
1858	5	5.750.000	
1859	9	10.463.000	
1860	10	11.627.000	
1861	9	10.990.000	
1862	9	11.248.000	
1863	7	9.001.000	Les revenus de 100 *l.* et au-dessous sont exemptés. Il y a sur ceux de 100 *l.* à 200 *l.* modération de 60 *l.*
1864	6	8.258.000	
1865	4	5.763.000	
1866	4	5.928.000	
1867	4	7.641.000	
1868	6	8.618.000	
1869	5	10.044.000	
1870	4	6.350.000	
1871	6	9.084.000	
1872	4	7.500.000	
1873	3	5.691.000	Revenus de 100 *l.* et au-dessous exemptés. On déduit 80 *l.* sur ceux de 100 *l.* à 300 *l.*
1874	2	4.306.000	
1875	2	4.109.000	
1876	3	5.280.000	Les revenus de 150 *l.* et au-dessous sont exemptés. On déduit 120 *l.* sur ceux de 150 *l.* a 400 *l.*
1877	3	5.820.000	
1878	5	8.710.000	
1879	5	9.230.000	
1880	6	10.650.000	
1881	5	9.945.000	
1882	6,5	11.900.000	
1883	5	10.718.000	
1884	6	12.000.000	
1885	8	15.160.000	
1886	8	15.900.000	
1887	7	14.440.000	
1888	6	12.700.000	
1889	6	12.770.000	
1890	6	13.250.000	
1891	6	13.853.000	
1892	6	13.440.000	
1893	7	15.342.000	
1894	8	15.856.000	Exemption au-dessous de 160 *l.* Déduction de 160 *l.* sur les revenus de 160 *l.* à 400 *l.*, et de 100 *l.* sur ceux de 400 *l.* à 500 *l.*
1895	8	16.265.000	
1896	8	18.788.000	
1897	8	17.507.000	
1898	8	18.274.000	Exempt. au-dessous de 160 *l.* Déductions : 160 *l.* sur revenus de 160 à 400 *l.* 150 *l.* sur revenus de 401 à 500 *l.* 120 *l.* sur revenus de 501 à 600 *l.* 70 *l.* sur revenus de 601 à 700 *l.*
1899	8	18.829.000	
1900	12	29.705.000	
1901	14	35.440.000	
1902	15	38.037.000	

(1) De 1853 à 1862, les revenus de 100 *l.* à 150 *l.* ont joui d'un traitement de faveur.

En 1853 et 1857 ils ont été taxés à		5 *d.*	les rev. supér. payaient	7 *p.*
En 1854	—	10 *d.*	—	14 *p.*
En 1855 et 1856	—	10 ½ *d.*	—	16 *p.*
En 1859	—	6 ½ *d.*	—	9 *p.*
En 1860	—	7 *d.*	—	10 *p.*
En 1861 et 1862	—	6 *d.*	—	9 *p.*

Voici enfin un dernier tableau où l'on trouvera le produit de chacune des cinq cédules de l'Income-Tax en 1842 et en 1902, c'est-à-dire au début et à la fin d'une période qui comprend soixante années :

	1842		1902	
	£	%	£	%
Cédule A (Terres et maisons)	2.500.968	44,59	9.517.644	25,0
— B (Fermiers) . . .	334.564	5,96	271.157	0,7
— C (Fonds publ.) .	812.983	14,50	2.644.420	7,0
— D (Commerce et profess.) . . .	1.681.852	29,99	22.587.750	59,4
— E (Emplois publ.)	278.181	4,96	3.016.960	7,9
	5.608.548	100 »	38.037.931	100 »

Les chiffres de ce tableau fournissent des indications très intéressantes sur la contribution à l'Income-Tax de chacune des classes de revenus. On y voit que la part proportionnelle dans le produit de la taxe est en 1902, pour la cédule D, le double de ce qu'elle était en 1842, ce qui révèle la progression énorme des bénéfices industriels et commerciaux pendant cette période. En revanche, la quote-part des revenus fonciers et de ceux des fonds publics (classes A et C) s'abaisse de moitié (1).

III. — Les Impôts de consommation.

Nous venons de raconter comment fut forgé l'outil puissant qui servit à accomplir l'œuvre de réforme

(1) Pour les fonds publics on peut faire remarquer qu'une portion considérable de ces fonds se trouve en la possession des Caisses d'Épargne, d'institutions publiques ou d'autres personnes qui sont exemptes de l'Income-Tax.

et de progrès dont nous avons mentionné déjà les résultats généraux. Le but poursuivi était, on le sait, la suppression de tous les impôts de consommation qui pesaient trop lourdement sur les classes pauvres, ou qui entravaient le développement industriel et commercial.

La transformation du système fiscal, retardée assez souvent par les nécessités budgétaires, s'opéra par une série de mesures que nous devons exposer maintenant plus en détail, et qui peuvent se résumer ainsi : abandon de tous les droits protecteurs ou différentiels; élimination, de la liste des objets soumis à des droits d'excise ou de douane, de toutes les matières premières nécessaires à l'industrie; contraction de cette liste à un très petit nombre d'articles; droits intérieurs de consommation restreints aux seules boissons alcooliques, la bière et les spiritueux.

Parcourons d'abord les étapes successives de cette grande réforme dont nous venons de dire les résultats. Nous indiquerons ensuite, pour chacun des principaux articles soumis à des taxes intérieures ou douanières, les dégrèvements partiels ou totaux qui ont amené la disparition définitive de la plupart de ces taxes, ou les changements nombreux apportés à celles qui ont subsisté.

En 1832 les droits de douane et d'excise fournissaient au budget environ 36 millions de livres, soit un peu plus de 70 p. 100 du rendement total de toutes les taxes, lequel, en y comprenant le produit des Postes, s'élevait alors à £ 50.446.000 (1). Depuis 1825, on avait enlevé quelques-unes des énormes surtaxes mises sur tous les impôts au cours de la longue guerre avec la France, et l'on avait aboli totalement : en 1825, les

(1) Nous en avons donné le détail à la p. 106 (Livre II, chap. III).

droits frappant le sel qui rapportaient £ 1.750.000; et en 1830 et 1831, ceux sur la bière (£ 3.000.000), le cuir (£ 400.000), la chandelle (£ 470.000), et les étoffes imprimées (£ 614.000).

Mais de 1833 à 1842, les dégrèvements opérés dans les taxes intérieures de consommation furent presque insignifiants (en 1833, £ 300.000 sur le savon; en 1834, £ 94.000 sur l'amidon et £ 3.100 sur les bouteilles en grès; en 1836, £ 300.000 sur le papier). La mauvaise situation des finances publiques obligea même à mettre en 1840, sur tous les droits de douane et d'excise, une surtaxe de 5 p. 100, dont on espérait tirer un produit de £ 1.426.000, et sur les spiritueux un droit additionnel qui devait procurer une somme supplémentaire de £ 426.000.

D'après Sir Stafford Northcote (1), les impôts de consommation s'élevaient encore en 1840 à plus de 36 millions de livres et se subdivisaient comme suit :

	£
Taxes sur des objets d'alimentation et sur le tabac.	29.862.522
— sur des produits fabriqués.	3.519.446
— sur des matières premières.	2.975.974
Total.	36.357.942

Les premières réformes entreprises par Sir Robert Peel ne touchèrent pas aux taxes d'excise; il se borna en 1842 à réviser le tarif douanier qui contenait alors plus de 1.200 droits, créés ou augmentés de 1688 à 1815, et dont un grand nombre étaient prohibitifs ou ne rapportaient que des sommes insignifiantes (2). Les matières premières furent dégrevées, et les droits sur les

(1) *Twenty years of Fiscal Policy*, appendice, p. 396.

(2) En 1839, on ne perçut que 1 *s.* 9 *d.* sur l'amidon; 1 *s.* 7 *d.* sur les perles en verre; 1 *s.* 3 *d.* sur le fil de Bruges; 12 *s.* 2 *d.* sur l'extrait de vitriol, etc.

produits fabriqués abaissés à 20 p. 100 en moyenne. Ces réductions, qui portèrent sur 750 articles, impliquaient une perte de revenu de £ 1.200.000.

La seconde révision opérée en 1845 fut beaucoup plus importante : On admit en franchise 450 articles qui furent rayés du tarif. C'étaient pour la plupart des matières nécessaires à l'industrie. On supprima en même temps tous les droits de sortie. La seule taxe d'excise abolie fut celle sur le verre qui produisait £ 600.000. Le montant de ces dégrèvements s'éleva à plus de trois millions de livres, savoir :

Réduction des droits sur le sucre	£	1.300.000
Suppression des droits de sortie		118.000
Abolition de tous droits sur 450 articles		320.000
— des droits sur le coton importé		680.000
— de la taxe sur le verre		640.000
Total	£	3.058.006

L'année suivante Peel fit voter la suppression graduelle des droits sur les céréales; ils devaient disparaître totalement à partir du 1er février 1849, sauf une taxe de statistique de 1 *s.* par quarter. Il fit abolir en même temps tous les droits d'entrée sur le bétail et les viandes fraîches ou salées. On évalua à £ 1.046.000 l'ensemble de ces dégrèvements.

Le budget de 1853, si remarquable à d'autres égards, enregistre encore des changements considérables dans les impôts de consommation. La taxe sur le savon disparaît définitivement; elle rapportait alors £ 1.126.000. Par contre, les droits sur les spiritueux sont élevés : pour l'Écosse, de 3 *s.* 8 *d.* à 4 *s.* 8 *d.*; pour l'Irlande, de 2 *s.* 8 *d.* à 3 *s.* 4 *d.* par gallon (ils étaient de 7 *s.* 10 *d.* en Angleterre). Les réformes du tarif douanier furent plus étendues : 123 articles furent affranchis complètement, et les taxes sur 133 autres furent

réduites. Les droits protecteurs ou différentiels furent en grande partie abandonnés, et, autant que possible, on substitua des droits fixes aux droits *ad valorem*. Mais le principal des dégrèvements opérés par M. Gladstone fut celui de l'impôt sur le thé qu'il proposa d'abaisser graduellement de 2 *s.* 2 3/4 *d.* par livre à 1 *s.*, par étapes successives dont la dernière était fixée en avril 1856.

La guerre avec la Russie arrêta le développement de la politique fiscale suivie depuis dix ans. Les taxes sur les spiritueux, sur la bière, sur le thé, le sucre et le café, durent être augmentées, et ce n'est qu'en 1860 que de nouvelles mesures, d'une étendue et d'une portée considérables, vinrent achever la réforme des impôts de consommation. Deux événements simultanés — le traité de commerce avec la France et l'expiration des longues annuités qui rendait libre une somme de plus de 2 millions de livres — fournirent alors à M. Gladstone l'occasion d'effectuer une dernière révision du tarif douanier. Celui-ci perdit dès lors toute trace de droits protecteurs, et l'on n'y conserva qu'un très petit nombre d'articles frappés de taxes purement fiscales. Voici, résumés, les principaux traits de ce mémorable budget où furent incorporées les mesures qui allaient consacrer le triomphe final des doctrines libre-échangistes :

Le traité Cobden stipulait un abaissement considérable des droits sur les vins et les eaux-de-vie de France, ainsi que l'admission en franchise de tous les produits manufacturés importés de ce pays, et dont les principaux étaient les soieries, les gants, les fleurs artificielles, les montres, les intruments de musique, les objets en peau, en porcelaine et en verre. Le montant des taxes d'entrée ainsi abandonnées était de £ 1.737.000. Indépendamment des dégrève-

ments résultant du traité, d'autres rémissions de droits, s'élevant à £ 1.039.000, furent votées; elles concernaient un très grand nombre d'articles de toutes provenances. On exempta totalement les objets fabriqués et la plupart de ceux destinés à l'alimentation (le beurre, les œufs, les fromages, le suif, les oranges, les fruits et raisins secs, etc.).

En résumé, après tous ces changements, il ne resta plus dans le tarif des douanes, comme l'indiqua M. Gladstone dans son exposé (1), que 48 articles, dont quinze seulement ayant une importance fiscale. Ces quinze articles étaient : les spiritueux, le sucre, le thé, le tabac, le vin, le café, le blé, les raisins de Corinthe, le bois, la chicorée, les figues, le houblon, le poivre, les raisins secs et le riz.

Gladstone fit voter en même temps l'abolition de l'impôt intérieur sur le papier dont le produit était d'environ £ 1.300.000. Mais cette partie de son budget fut rejetée par la Chambre des Lords, et ce rejet donna lieu à un conflit constitutionnel que nous verrons se reproduire en 1909. Ce ne fut que l'année suivante qu'il réussit à faire passer cette importante mesure en l'incorporant dans la loi de finances.

Le nombre des articles soumis à des droits d'entrée fut encore réduit ultérieurement par la suppression, en 1866, des taxes sur les bois et le poivre, et, en 1869, du droit de statistique de 1 *s.* sur les blés (ces trois taxes rapportaient respectivement, au moment de leur abolition : £ 307.000, £ 112.000 et £ 900.000). Enfin, après avoir réduit de moitié en 1873 les droits sur le sucre, on l'affranchit de toute taxation l'année suivante (2).

(1) V. p. 472.
(2) Notons encore, pour ne rien omettre, la disparition en 1880 du

On verra, en examinant le tableau suivant, que la grande productivité des quelques taxes de consommation qui furent conservées compensa largement les nombreux dégrèvements opérés depuis 1842.

	PRODUIT NET DES TAXES EN		
	1868	1889	1899-1900
DOUANES	£	£	£
Tabac	6.496.512	9.061.984	10.885.922
Sucre et mélasses	5.504.068	»	»
Spiritueux étrangers	4.330.870	4.681.225	4.898.930
Thé	2.595.357	4.490.506	4.628.946
Vins	1.521.397	1.302.160	1.729.540
Café et chicorée	456.118	172.832	246.479
Blés et farines	897.931	»	»
Fruits et raisins secs	421.917	534.831	424.210
Articles divers	67.475	183.157	227.521
Total des taxes de douane	22.291.645	20.426.695	23.041.548
EXCISE			
Spiritueux indigènes	10.556.218	13.860.002	19.335.360
Bière	6.527.708	9.410.426	11.887.923
Sucre	69.787	»	»
Chicorée	15.910	1.509	1.133
Total des taxes d'excise (1)	17.169.623	23.271.937	31.224.416
Total général	39.461.268	43.698.632	54.265.964

(1) Les autres taxes perçues par l'Excise en 1899 étaient le droit sur les transports de voyageurs par chemins de fer, lequel rapporta 328.160 *l.*, et les droits de licences dont nous parlerons plus tard, et qui allaient, pour la presque totalité, au fonds de la taxation locale.

petit droit sur les vinaigres, qui n'avait été conservé que pour protéger l'impôt intérieur sur le malt auquel on substitua alors une taxe sur la bière.

Il résulte des chiffres de ce tableau que sur un produit total de £ 54.265.964, les boissons alcooliques et le tabac fournirent en 1899 une somme de £ 48.737.675. La seule taxe importante en dehors de ces deux articles était le droit sur le thé dont le rendement fut de £ 4.628.946. La chicorée n'était imposée à l'intérieur et dans les ports que pour protéger le droit sur le café dont le produit, à peu près stationnaire, n'atteignait pas £ 200.000.

La guerre du Transvaal obligea à demander aux impôts de consommation une partie des ressources réclamées pour les énormes dépenses qu'entraîna cette guerre. Dès 1900, les droits sur les spiritueux, la bière, le tabac et le thé furent augmentés sensiblement. En 1901, on fit revivre deux anciennes taxes : un droit de sortie (de 1 *s.* par tonne) fut mis sur tous les charbons exportés, et l'on rétablit la taxe sur le sucre et les glucoses. Enfin en 1902, avec de nouvelles surtaxes sur les spiritueux et les glucoses, on imposa de nouveau l'importation des blés et des farines; mais ce droit d'entrée sur les céréales, dont le produit était de £ 2.500.000, souleva de telles réclamations qu'il dût être abandonné l'année suivante.

Ces surtaxes ne donnèrent pas tous les résultats qu'on en attendait. La consommation des spiritueux diminua, sans doute par l'exagération du droit, et aussi en raison de l'absence d'un grand nombre d'hommes et de la gêne qui régna dans le pays pendant la guerre : le produit total des droits dont ils étaient frappés, et qui était de £ 24.234.290 en 1899, descendit, malgré l'élévation de la taxe, à £ 22.273.324 en 1903, soit une diminution de £ 1.960.966. Par contre, on relève entre les deux années des augmentations de £ 1.930.759 sur le thé, de 1.741.137 sur le tabac de £ 1.139.124 sur la bière. Quant aux nouvelles taxes sur l'exportation du

charbon et sur les sucres, elles rapportèrent en 1903 : la première £ 2.051.653, et la seconde £ 5.725.913 (1). Nous avons dit plus haut que le droit d'importation sur le blé, qui ne subsista qu'une seule année, avait produit tout près de £ 2.500.000.

Il nous reste à donner certaines explications au sujet de chacun des articles mentionnés dans le tableau que l'on a vu plus haut. Ces renseignements, qui concernent leur tarification et leur produit à diverses époques, compléteront les courtes notices historiques que nous avons consacrées dans le livre précédent (chap. III, pp. 155 et suiv.) aux plus importantes des taxes de consommation.

Bière. — Après l'abolition en 1830 de la taxe spéciale sur la bière (2), qui rapportait alors trois millions de livres, il ne subsista plus sur cette boisson populaire que deux droits d'excise : celui sur le malt et celui sur le houblon. Ce dernier, dont le taux était de 2 *d.* par livre, était très vexatoire pour les récoltants, et son produit très variable selon les saisons et les prix (£ 218.000 en 1833; £ 447.000 en 1852; £ 86.000 en 1854; £ 728.000 en 1855). Réduit à 1/2 *d.* par livre en 1860, son rendement était de £ 260.000 (3) quand on le supprima en 1862, et l'équivalent de cet impôt fut demandé à une augmentation du prix des licences des brasseurs.

La taxe sur le malt était en 1830 de 2 *s.* 7 *d.* par boisseau de 36 litres et rapportait alors £ 4.232.000. De 1841 à 1843, son produit annuel fut de £ 4.800.000 en moyenne; et de 1850 à 1853, de £ 5.500.000 environ. Porté à 4 *s.* pendant la guerre de Crimée, l'impôt

(1) Le droit d'excise sur les glucoses produisit en outre 82.625 livres.
(2) V. p. 502.
(3) Droit d'excise : £ 150.000; droit de douane : £ 110.000.

donna £ 6.697.000 en 1856. Et après qu'on l'eût ramené à l'ancien taux de 2 *s.* 7 *d.*, il produisit : en 1860, £ 6.000.000; en 1869, £ 6.724.000; en 1873, £ 7.544.000; en 1877, £ 8.000.000. Enfin en 1880, Gladstone fit supprimer, avec l'impôt sur le sucre employé à la brasserie, la taxe sur le malt dont le rendement n'était guère susceptible de développement en raison de la diminution de la fabrication domestique, et il réimposa l'ancienne taxe sur la bière fabriquée par les brasseurs de profession. Les méthodes d'analyse permettaient maintenant de taxer équitablement les diverses sortes de bières d'après leur force alcoolique, et la surveillance étroite exercée dans les brasseries par les employés de l'excise rendait facile la perception de cette taxe qui fut fixée à 6 *s.* 3 *d.* par baril.

Le nouvel impôt rapporta £ 8.531.000 en 1881, et £ 8.545.000 en 1884. Son taux, après quelques élévations temporaires, ne dépassait pas 6 *s.* 9 *d.* quand, pour les besoins de la guerre du Transvaal, il fut augmenté de 1 *s.* et porté à 7 *s.* 9 *d.* par baril. A ce taux il produisit : en 1900, £ 13.490.000; en 1901, £ 13.276.000; en 1902, £ 13.264.000; et en 1903, £ 13.027.000.

Vin. — La législation fiscale sur les vins ne subit que peu de changements jusqu'à la conclusion du traité de commerce avec la France en 1860. Pour les raisons que nous avons indiquées dans un chapitre précédent (1), la consommation ne se développait pas en Angleterre (2).

(1) Livre II, chap. III, p. 159.

(2) « Vous trouvez un grand nombre de gens dans ce pays qui croient, presque comme un article de foi chrétienne, qu'un Anglais n'est pas né pour boire des vins français. Faites comme vous voudrez, disent-ils; arguez avec lui comme vous voudrez; réduisez vos droits si vous le voulez, efforcez-vous même de lui verser dans la gorge du vin français, — il le rejettera encore. » (Discours de Gladstone à la Chambre des Communes, le 10 février 1860.)

L'impôt, dont le rendement en 1832 s'élevait à £ 1.627.000, ne rapportait encore en 1859 que £ 1.850.000 ; les droits étaient de 5 *s.* 10 *d.* par gallon pour les vins étrangers, et de 2 *s.* 11 *d.* pour ceux du Cap. L'importation pendant cette dernière année fut de 9.176.000 gallons, dont 1.156.000 étaient de provenance française.

Le traité Cobden abaissa le taxe de 5 *s.* 10 *d.* à 3 *s.* et stipula qu'à partir du 1er avril de l'année suivante, les droits d'entrée seraient de nouveau réduits et perçus à l'avenir d'après une échelle basée sur leur force alcoolique. Mais l'Angleterre n'attendit pas cette échéance, et dès la fin de 1860 elle commença à appliquer ce système d'après le tarif suivant :

	s.	*d.*
Vins titrant moins de 18 degrés.	1	»
— de 26 —	1	9
— — de 40 —	2	5
— — de 45 —	2	11

Les vins importés en bouteilles et d'une force alcoolique inférieure à 40 degrés furent imposés à 2 *s.* 5 *d.* le gallon; quelques années plus tard on les admit aux taxes fixées pour les vins en cercles. Ces taxes furent elles-mêmes modifiées en 1876 : les vins titrant moins de 26 degrés ne payèrent plus que 1 shilling, et ceux de 26° à 42°, 2 *s.* 6 *d.* Le taxe croissait ensuite de 3 *d.* par gallon pour chaque degré au-dessus de 42 degrés.

Voici quelques chiffres qui renseigneront sur le produit à diverses dates de l'impôt sur le vin, ainsi que sur les quantités de toutes provenances importées dans le Royaume-Uni.

Années.	Quantités importées.	Produit des droits
	gallons.	£
1880.	17.385.000	1.404.173
1889.	15.900.749	1.302.160
1898.	18.139.652	1.399.100
1903.	14.710.588	1.335.792

En 1899 les droits furent relevés, et l'on espérait de cette surtaxe de guerre un supplément de £ 300.000. Mais, comme le montrent les chiffres ci-dessus, la consommation diminua, et le produit en 1903 fut inférieur à celui réalisé en 1898 avant l'ouverture des hostilités au Transvaal.

Spiritueux. — Les taxes sur l'alcool, qui par leur grand rendement sont une ressource précieuse pour un chancelier de l'Échiquier, ont cependant une limite que l'on ne peut dépasser sans dangers pour le revenu fiscal. L'habileté d'un ministre des finances consiste à ne pas franchir cette limite, au delà de laquelle la contrebande et les distillations illicites se trouvent stimulées et s'exercent avec profit au détriment du Trésor public.

Nous avons dit précédemment que les droits sur les spiritueux indigènes avaient été augmentés de 6 *d.* en 1830, quand on supprima la taxe sur la bière, et portés à 7 *s.* 6 *d.* par gallon en Angleterre, et à 3 *s.* 4 *d.* en Écosse et en Irlande. Par une série de mesures ultérieures, ce dernier droit fut amené graduellement au niveau de la taxe payée en Angleterre, laquelle avait subi elle-même divers relèvements et était de 8 *s.* par gallon quand l'impôt fut en 1858 rendu uniforme à ce taux pour tout le Royaume-Uni. Une augmentation de 2 *s.* en 1860 rendit la taxe encore plus productive. De 6 millions en 1851, son produit avait passé à 9 millions de livres en 1859, et atteignit £ 10.500.000 en 1868, et £ 15.150.000 en 1875. Au moment de la guerre du Transvaal le droit d'excise fut élevé à 11 *s.* par gallon, et le rendement obtenu fléchit alors sensiblement, comme le montrent les chiffres suivants :

En 1900. . .	£ 19.206.690	En 1902. . .	£ 18.164.359
1901.	17.647.421	1903.	17.815.142

Les droits d'entrée sur les spiritueux étrangers étaient en 1830 de 1 *l.* 2 *s.* pour le brandy et le genièvre, et de 9 *s.* seulement pour le rhum. L'exagération du premier de ces droits encourageait une contrebande très active et était une cause de démoralisation et de crimes. Mais l'influence des colons des Antilles, qui cherchaient à développer la consommation de leurs rhums, le fit maintenir à ce taux excessif pendant un grand nombre d'années. En 1846, la taxe fut cependant abaissée à 15 *s.* le gallon; toutefois ce n'est qu'en 1860 que Gladstone réussit à faire supprimer les droits différentiels et unifia l'impôt sur tous les spiritueux — indigènes, coloniaux ou étrangers — en établissant sur ceux importés un droit d'entrée de 10 *s.* 5 *d.* qui était l'équivalent du droit d'excise de 10 *s.* par gallon. A ce taux réduit et uniforme, les importations progressèrent rapidement, et les droits d'entrée, dont le total ne dépassait pas deux millions et demi en 1859, donnèrent les produits suivants :

	Brandy.	Rhum.	Genièvre et autres sortes.	Total.
	£	£	£	£
1862.	885.000	1.680.000	95.000(1)	2.660.000
1883.	1.530.000	2.260.000	605.000	4.395.000

Soumis ensuite aux mêmes fluctuations que la taxe intérieure d'excise, le droit de douane rapporta : en 1900, £ 4.769.763; et en 1903, £ 4.458.182.

Sucre. — En 1829, Huskisson constatait que les

(1) Le droit de douane était presque prohibitif pour le genièvre. Après son abaissement en 1860, l'importation augmenta subitement, mais déclina ensuite, le goût du genièvre ne plaisant pas aux palais britanniques. Les « autres sortes » sont presque exclusivement des alcools de pommes de terre (ou d'autres racines) venant d'Allemagne et dont l'importation prit un grand développement à partir de 1876.

deux tiers des classes pauvres buvaient leur café sans sucre. Les droits d'entrée étaient alors de 24 *s.* pour les sucres des colonies anglaises, et de 32 *s.* pour ceux de l'Inde. Quant aux sucres étrangers, la taxe de 63 *s.* par quintal était à peu près prohibitive.

Il est peu de questions fiscales qui aient été l'objet de discussions aussi fréquentes et aussi passionnées que celle des sucres, dont la tarification était autrefois influencée par des intérêts nombreux ou par des considérations étrangères d'une grande importance. La protection accordée aux sucres coloniaux excluait pratiquement l'introduction des sucres étrangers. Après l'abolition de l'esclavage, la production des possessions anglaises dans les Antilles baissa considérablement et ne suffit plus à alimenter une grande industrie métropolitaine, celle des raffineurs qui se virent menacés de manquer de travail. On essaya en 1836, mais sans grand succès, d'attirer les sucres du Bengale par une réduction de la taxe qui les frappait. Et, en 1845, on abaissa les droits à 14 *s.* pour les sucres des colonies, et à 23 *s.* 4 *d.* pour ceux des autres contrées où l'esclavage n'existait pas (Manille, Java et la Chine). Mais on maintint des taxes prohibitives pour les sucres produits dans les pays possédant encore des esclaves (le Brésil, la Louisiane, Cuba). Cette distinction fut toutefois abandonnée l'année suivante, et l'on adopta alors des mesures tendant à amener graduellement la suppression des droits différentiels, de façon à n'avoir, à partir de 1851, qu'une taxe uniforme et égale pour les sucres de toutes provenances. Cependant cette égalisation ne put être réalisée qu'en 1854, année où l'on mit une surtaxe sur le sucre — comme sur le thé et le café — pour les besoins de la guerre de Crimée.

Il serait sans intérêt pratique aujourd'hui d'exposer

en détail les bases de la tarification des sucres, qui durent être modifiées en raison des progrès de la fabrication. La perception de l'impôt, compliquée par des drawbacks et des primes, se fit désormais d'après des types déterminés auxquels des taxes différentes étaient appliquées. En 1864, à la suite d'une convention internationale conclue entre l'Angleterre, la France, la Hollande et la Belgique, les droits furent abaissés à 8 *s.* et 12 *s.* par quintal, suivant les qualités; et, en 1870, ils furent réduits de moitié, les sucres raffinés étant taxés à 6 shillings. Enfin, après une nouvelle réduction de moitié, qui les avait ramenés à 2 *s.* et 3 *s.* en 1873, tous les droits furent abolis à partir de 1874.

Nous résumons dans le tableau suivant les progrès de la consommation du sucre, et le rendement de l'impôt à diverses époques depuis 1825 :

Années.	Consommation. Tonnes.	Produit. £
1825	160.500	4.452.793
1850	300.000	4.114.134
1863	548.000	6.158.701
1870	715.000	3.218.813
1874	784.000	67.285

La consommation augmenta beaucoup après l'abolition des droits qui eut lieu en mai 1874 : elle était de 1.528.000 tonnes en 1898, et s'éleva à 1.557.000 tonnes en 1903, malgré le rétablissement en 1901 de taxes variant de 2 *s.* à 4 *s.* 2 *d.* par quintal, suivant la qualité des sucres (1). Ces taxes rapportèrent : en 1901, £ 6.399.228; en 1902, £ 4.478.707; en 1903, £ 5.725.913.

(1) Les chiffres de la consommation ont été déterminés en retranchant des importations les quantités exportées. La consommation par tête de population, qui n'était que de 15 livres environ en 1840, a passé de 47 l. 23 en 1870, à 82 l. 30 en 1903.

M. Giffen a calculé que le peuple du Royaume-Uni consacrait à l'achat du sucre plus de trente millions de livres de son revenu, soit environ la moitié de ce qu'il dépense pour le pain.

Thé. — En 1834, lorsque cessa le monopole de la Compagnie des Indes pour l'importation du thé (1), on remplaça la taxe *ad valorem* par des droits différentiels allant de 1 *s*. 6 *d*. à 3 *s*. par livre suivant les qualités. Mais la difficulté de distinguer les sortes si variées des thés rendit cette tarification impraticable, et en 1836 on les imposa à un droit uniforme de 2 *s*. pour toutes les sortes. Gladstone, en 1853, proposa de ramener à 1 *s*., graduellement et par dégrèvements échelonnés, l'impôt qui avait été porté à 2 *s*. 2 1/2 *d*. par la surtaxe de 5 p. 100 mise en 1840 sur tous les droits d'excise et de douane. La guerre ralentit l'exécution de ce programme, et ce ne fut qu'en 1863 que le droit d'entrée, fixé à 1 *s*. 9 *d*. en 1856, et ramené à 1 *s*. 5 *d*. en 1857, put enfin être abaissé à 1 shilling. Deux ans après, Gladstone le réduisit encore de moitié, et il resta à 6 *d*. jusqu'en 1900 où un nouveau dégrèvement de 2 *d*. l'abaissa finalement à 4 pence.

La surtaxe mise en 1900 sur le thé, comme sur d'autres articles, rétablit l'impôt au taux de 6 *d*. par livre; mais cette surtaxe ne semble pas avoir arrêté le développement si remarquable de la consommation du thé devenu aujourd'hui, même chez les classes les plus pauvres, une denrée de première nécessité, grâce à la modération des droits dont il est frappé.

Ainsi que nous l'avons fait précédemment, nous groupons dans le tableau suivant (page 516) les renseignements concernant la consommation et le produit de l'impôt sur le thé à diverses époques :

Calculée par tête de population, la consommation a été (en livres) de 3,63 en 1869, de 4,87 en 1884, de 5,17 en 1890, et de 6,03 en 1903.

(1) V. livre II, chap. III, p. 167.

ANNÉES	CONSOMMATION	PRODUIT	Taux du droit par livre.	
	livres.	£	s.	d.
1833-1837 (moyenne). .	31.000.000	3.800.000	2	»
1862.	77.500.000	5.485.159	1	5
1864.	88.600.000	4.469.209	1	»
1866.	102.000.000	2.658.716	»	6
1884.	175.000.000	4.795.786	»	6
1889.	185.600.000	4.490.506	»	6
1898.	235.300.000	4.023.504	»	4
1903.	255.300.000	6.559.705	»	6

Tabac. — Les taxes excessives qui frappaient autrefois le tabac (elles entrent encore aujourd'hui pour les cinq sixièmes dans le prix de vente) ont pendant longtemps été un stimulant actif pour la contrebande et pour les falsifications ou adultérations qui enlevaient au Trésor des sommes considérables. En 1842, Peel égalisa les droits pour les tabacs de toutes provenances. Mais la véritable réforme de cet impôt, d'un maniement si délicat, date de 1863, quand Gladstone, pour combattre la fraude, réduisit considérablement les droits et les graduations d'après le degré d'humidité contenue dans les produits importés. Nous donnons ci-dessous le tarif adopté alors et celui qui était en vigueur en 1903, après les augmentations effectuées pendant la guerre sud-africaine :

		Tarif de 1863.		Tarif de 1903.	
		s.	d.	s.	d.
Tabacs manufacturés :					
Cigares.	par livre	5	»	6	»
Cavendish et Negrohead . . .	—	4	6	4	4
Autres tabacs.	—	4	»	3	10
Tabacs à priser : contenant					
par 100 l. { plus de 13 l. d'humidité	—	3	9	3	7
par 100 l. { pas plus de 13 l. —	—	4	»	4	4

		Tarif de 1863.		Tarif de 1903.	
		s.	*d.*	*s.*	*d.*
Tabacs en feuilles :					
contenant par 100 l.	10 l. ou plus d'humidité par livre	3	2	3	3
	moins de 10 livres. . . —	3	6	3	7
Cigarettes	—	»	»	4	10

La consommation était de 23 millions de livres en 1841, et l'impôt rapportait alors environ £ 3.500.000. Elle avait progressé à 37 millions de livres en 1863; le dégrèvement opéré cette année-là lui fit prendre un développement très accentué comme le montrent les chiffres suivants :

ANNÉES	CONSOMMATION		PRODUIT
	TOTALE	par habitant	
	lbs.	lbs.	£
1863.	37.375.142	1,27	5.984.009
1869.	41.372.462	1,35	6.608.716
1877.	50.093.901	1,49	8.006.836
1884.	51.662.906	1,45	9.298.990
1890.	56.010.206	1,55	9.533.888
1898.	73.531.294	1,82	10.993.727
1903.	81.883.527	1,93	12.627.059

Arrivés au terme de cette longue revue des impôts de consommation, nous pouvons maintenant embrasser d'un coup d'œil toute l'étendue des réformes fiscales et des simplifications opérées dans la branche, autrefois si touffue et si luxuriante, des droits d'excise et de douane. Nous les résumons brièvement :

1° Toutes les taxes intérieures sur les objets fabriqués ont disparu dans l'ordre suivant (nous indiquons les dates entre parenthèses) : cuirs (1830), chandelles et étoffes imprimées (1831), amidon (1834),

verres (1845), briques (1845), savon (1853), papier (1861), dés (1864). Les impôts sur les cartes à jouer, sur les médicaments brevetés, et sur l'argenterie, furent conservés, mais transformés et perçus soit comme droits de licence, soit comme droits de timbre;

2° L'admission en franchise des matières premières date des réformes douanières opérées par Peel (1842-1846). Cependant les bois ne furent complètement dégrevés qu'en 1866;

3° Les produits agricoles d'origine animale (gros bétail, moutons, porcs, viandes fraîches et salées) furent exonérés de toute taxe douanière en 1846; la même mesure fut prise en 1860 à l'égard du beurre, des fromages, des œufs, des suifs, des oranges, des noix, etc. Lors de l'abolition des *Corn-laws* on établit, à partir du 1er février 1849, un droit de statistique de 1 *s.* par quarter, lequel dura vingt ans et ne disparut qu'en 1869;

4° Les quatre grandes révisions du tarif effectuées en 1841, 1846, 1853 et 1860, — et diverses mesures isolées prises entre ces dates, — supprimèrent successivement les droits protecteurs, différentiels ou autres, sur tous les objets, bruts ou fabriqués, importés en Angleterre, sauf sur un très petit nombre de produits exotiques;

5° Finalement, après l'abolition en 1874 de l'impôt sur le sucre, les seuls objets taxés exclusivement dans un but fiscal — tant par l'excise à l'intérieur que par la douane à l'importation dans les ports — se trouvèrent réduits au nombre de sept, savoir : les spiritueux, le tabac, la bière, le vin, le thé, le café, les fruits et raisins secs (nous négligeons quelques menus droits — comme celui sur la chicorée — perçus pour protéger les taxes principales énumérées ci-dessus).

IV. — Les Droits de succession et de timbre.

La refonte — effectuée en 1894 — de tous les droits sur les successions va nous montrer une autre phase de l'évolution fiscale accomplie pendant la seconde moitié du siècle dernier. Ces droits, considérablement augmentés, vont désormais, conjointement avec l'Income-Tax, mettre à la charge de la fortune acquise une part contributive beaucoup plus importante que celle qu'elle avait fournie jusqu'alors aux dépenses publiques. Cette part, qui n'était que de 25 p. 100 en moyenne dans les années antérieures, passa à 37 p. 100 en 1895 (1), et les taxes successorales qui rapportaient 11 millions en 1891 donneront en 1899 un produit de £ 18.500.000 (2).

Avant la réforme de 1894 la législation fiscale relative aux successions était très compliquée, pleine d'anomalies ou de lacunes; les taxes étaient inégales et souvent iniques. Elle fut fréquemment remaniée entre 1853 et 1894. Il serait superflu, et sans grand intérêt, d'analyser en détail toutes ces modifications successives dont les plus essentielles furent effectuées par les actes de 1853, 1880, 1881, 1888 et 1889. Nous indiquerons donc brièvement, pour qu'on puisse en suivre le développement historique, les principaux changements apportés par ces actes dans les droits de succession qui, on doit se le rappeler, se composaient de deux taxes appelées : *Probate Duties*, et *Legacy Duties* (3). Cette division de l'impôt en deux droits

(1) V. p. 476.
(2) A l'État, £ 13.909.313; aux autorités locales, £ 4.499.980.
(3) Cf. livre II, chap. III, pp. 181-186.

frappant les successions, d'abord selon l'importance de l'actif, et ensuite d'après le degré de parenté, a été conservée par la nouvelle législation, mais sous d'autres noms et dans des conditions très différentes de celles que nous avons exposées dans un chapitre précédent.

Gladstone, en 1853, fut impuissant à faire modifier le droit de *Probate* dont nous avons signalé déjà les défauts et l'injustice : 1° la taxe graduée s'arrêtait à 1 million de livres, en sorte que les fortunes au-dessus de ce chiffre payaient proportionnellement moins; 2° les successions *ab intestat* payaient beaucoup plus (le double) que les successions testamentaires; 3° la quotité des droits n'était pas strictement proportionnelle et les petites successions étaient taxées à un taux plus élevé que les grosses; 4° l'actif brut était imposé, sans déduction du passif; 5° les biens immobiliers n'étaient pas assujettis à ce droit de *Probate*, et les dévolutions de biens meubles ou immeubles, si fréquentes et si variées, qui s'opéraient en vertu d'actes de *settlement*, ne payaient pas de droits de succession.

Disons tout de suite que des mesures adoptées en 1859 et 1880 firent tomber les quatre premières de ces objections. La cinquième — la plus importante — disparut en partie dès 1853, quand Gladstone, plus heureux que Pitt en 1806, réussit à faire créer, sous le nom de *Succession Duty*, une taxe parallèle au *Legacy Duty*, qui imposait à des droits, gradués selon le degré de parenté, la propriété immobilière que des intérêts égoïstes de classe avaient fait jusqu'alors exonérer complètement. Les dispositions adoptées pour la perception de ce nouveau droit formèrent tout un code, qu'il serait trop long d'analyser ici en raison des particularités si nombreuses et si variées que présente en Angleterre la dévolution des biens. Dans beaucoup de cas, les héritiers immédiats ne recueillent

que des intérêts viagers ou à terme. Aussi l'impôt fut-il établi d'après l'âge, et perçu d'après des tables de mortalité au moment de l'entrée en jouissance de chaque intéressé successif. On avait calculé que ce nouveau droit de succession rapporterait 2 millions de livres en 1856. Mais on n'avait pas tenu compte des lourdes charges, hypothécaires ou autres, qui grevaient la propriété foncière, et il ne produisait encore que £ 564.000 en 1859.

Nous revenons maintenant au droit de *Probate* qui perdit son nom en 1881, quand on eut aboli la distinction entre les successions *ab intestat* et testamentaires, et que les certificats de *probate* ou les lettres d'administration furent accordés sur la production d'un inventaire contenant le détail et l'estimation des biens. On l'appela alors : *Estate Account Duty*, et, en même temps qu'on y soumettait certaines donations faites par actes de *settlement* et qui échappaient encore à l'impôt successoral, on substitua aux droits gradués et différentiels une taxe uniforme de 3 p. 100 sur la valeur nette de ces biens, après déduction des dettes. Cette taxe de 3 p. 100 (qui était abaissée à 2 p. 100 pour les successions de £ 100 à £ 500, et à 2 1/2 pour celles de 500 à 1.000 livres) était très supérieure aux anciens droits qui avaient été, jusqu'en 1880, de 1,80 p. 100 pour les héritages de 10.000 livres, et de 1,35 p. 100 seulement pour ceux de 1 million de livres. Aussi, pour compenser en partie cette aggravation, exonéra-t-on des droits de *Legacy* et de *Succession* les héritages qui payaient l'un ou l'autre de ces droits au taux de 1 p. 100, c'est-à-dire les successions en ligne directe (1).

(1) Mais l'augmentation pesa lourdement sur l'époux survivant qui ne payait pas les droits de *Legacy* et de *Succession*.

En résumé, au moment de leur refonte en 1894, les taxes successorales se composaient d'un droit de 3 p. 100 perçu sur l'actif net, et auquel venaient s'ajouter, suivant la nature des biens transmis, les *Legacy* ou *Succession Duties* dont les taux, restés identiques jusqu'en 1888, étaient de 1, 3, 5, 6 ou 10 p. 100 selon le degré de parenté. A cette dernière date on avait ajouté au *Succession Duty* qui frappait les immeubles : 1/2 p. 100 pour les successions en ligne directe, et 1 1/2 p. 100 pour les autres, élevant ainsi les taux respectifs à 1 1/2, 4 1/2, 6 1/2, 7 1/2 et 11 1/2 p. 100. Il y avait en outre un *Temporary Estate Duty*, qui était un droit supplémentaire de 1 p. 100 mis en 1889 sur tous les héritages excédant 10.000 livres.

Ce système extrêmement compliqué (nous ne pouvons détailler ici la grande variété des droits dont la quotité ou le mode de perception changeaient d'après des distinctions minutieuses établies entre les intérêts différents créés sur les héritages) présentait des inégalités et des anomalies choquantes. La propriété foncière, séparée des biens mobiliers, jouissait d'un traitement de faveur : elle ne payait pas de droits de *Probate*, et le *Succession Duty* auquel elle était imposée — et qui n'était exigible qu'un an après le décès et pouvait être payé en huit annuités — était calculé, non sur la pleine valeur de la propriété, mais sur le *life interest* des héritiers, usufruitiers ou légataires. Les biens meubles dont la dévolution après décès s'effectuait en vertu d'actes de *Settlement* ne supportaient pas leur juste part des droits de succession, et cette faveur encourageait les testateurs à limiter les droits de leurs héritiers quant à la libre disposition de ces biens.

C'est le 16 avril 1894 que Sir William Harcourt présenta à la Chambre des Communes son plan —

adopté ensuite avec quelques modifications — pour une refonte complète de toute la législation fiscale sur les successions. L'accroissement énorme des dépenses au cours des dernières années (elles avaient augmenté de 24 millions de livres depuis vingt ans et l'on arrivait aux budgets de 100 millions de livres) nécessitait la création de ressources nouvelles et permanentes. On résolut de les demander à l'impôt direct, et, en particulier, aux taxes successorales dont Sir W. Harcourt espérait tirer un revenu supplémentaire annuel de 4 millions de livres. Dans ce but, il proposa de substituer aux anciens droits sur les transmissions après décès, dont les complications et l'injustice étaient universellement reconnues, un système de taxation beaucoup plus simple et général, embrassant la totalité des biens sans distinctions ni exemptions que rien ne justifiait.

Il conservait la double base des anciennes taxes, à savoir : l'importance de la succession et le degré de parenté. A la place des droits de *Probate* (*Account Duty*) et des additions qui y avaient été faites, il établissait une taxe nouvelle, appelée *Estate Duty*, frappant la valeur en capital de toute la masse successorale, sans distinction entre les biens meubles et les immeubles, *settled* ou *unsettled* (1). Cette taxe, au lieu d'être uniforme comme autrefois, devait être perçue d'après un tarif progressif. Et l'introduction de ce principe de la

(1) L'un des principes fondamentaux de l'acte de 1894 est de n'attribuer à la propriété transmise sous condition de substitution (*settled*) aucun avantage qui ne serait pas concédé à une autre propriété, — ceci afin de prévenir les évasions, si fréquentes autrefois, de la taxe successorale au moyen d'actes de *settlement*. Et en prenant comme base de la taxe le capital au lieu du revenu, l'impôt atteignit des propriétés qui en étaient exonérées comme ne donnant aucun produit ou seulement un revenu très modique, au moment du décès : par exemple, les rentes foncières (*ground rents*) et les terrains ou autres biens non affermés qui furent désormais évalués pour leur valeur vénale.

progression dans une partie du système de taxation donnait à la réforme une portée et une importance exceptionnelles. Les droits allaient de 1 p. 100 à 8 p. 100 selon le chiffre de la masse successorale; le dernier taux s'appliquait aux fortunes de 1 million de livres. On comprend donc l'intérêt qu'il y avait, au lieu d'effectuer les perceptions, comme on le faisait anciennement, sur des parts fractionnées ou isolées de l'héritage, à former une seule masse de l'ensemble des biens du *de cujus*, et à y comprendre la propriété *settled* qui en grossissait l'importance. Cette agrégation était un élément vital du nouvel *Estate Duty;* en effet, une somme relativement insignifiante de 1.000 livres ajoutée à un héritage de £ 1.000.000 pouvait augmenter de 5.000 livres le montant de l'impôt successoral. Voici d'ailleurs ce tarif progressif qui est resté en vigueur jusqu'au célèbre budget de M. Lloyd George qui en a aggravé les taux :

VALEUR IMPOSABLE			Taux du droit.	VALEUR IMPOSABLE			Taux du droit.
£		£		£		£	
100	à	500 (1)	1 %	75.000	à	100.000	5 ½ %
500	à	1.000	2 %	100.000	à	150.000	6 %
1.000	à	10.000	3 %	150.000	à	250.000	6 ½ %
10.000	à	25.000	4 %	250.000	à	500.000	7 %
25.000	à	50.000	4 ½ %	500.000	à	1.000.000	7 ½ %
50.000	à	75.000	5 %	au delà de		1.000.000	8 %

(1) Les successions au-dessous de 100 *l.* étaient exemptes. Pour celles dont l'actif brut ne dépassait pas 300 *l.* il n'était perçu qu'un droit fixe de 30 *s.*, et celles de 300 à 500 *l.* ne payaient que 50 shillings.

Un droit additionnel de 1 p. 100, appelé *Settlement Estate Duty*, fut en outre imposé sur la valeur en capital de tous les biens passant après décès, en vertu

de dispositions testamentaires ou autres, à une personne qui, n'en ayant que l'usufruit, ne pouvait en disposer absolument. Cette taxe additionnelle, exigible une seule fois, devait compenser l'abandon que faisait l'État des droits qu'il percevait autrefois, lors de chaque nouvelle dévolution des biens *settled*, sur les intérêts viagers des usufruitiers successifs; elle fut mise à la charge de l'héritier entrant le premier en jouissance, mais il fut autorisé à en prélever le montant sur le capital dont il n'avait que l'usufruit (1).

En résumé, lors de chaque transmission après décès, l'État commence d'abord, comme on vient de le voir, par prendre sa part sur l'ensemble des biens laissés par le *de cujus*, et ensuite les intéressés prennent ce qui reste suivant leurs droits respectifs.

Les dispositions de l'acte de 1894, relatives à l'assiette et à la perception de l'*Estate Duty*, sont trop multiples et d'un caractère trop technique pour que nous puissions les rapporter ici. Mentionnons seulement qu'il fut étendu aux biens situés dans les colonies ou à l'étranger, et que le montant des droits put être payé, moyennant intérêt de 3 p. 100, en huit annuités (ou 16 termes semestriels) dont la première commençait douze mois après le décès.

Cet acte réalisa encore une innovation importante en plaçant sur le même pied d'égalité les droits de *Legacy* et de *Succession*. En fait, et bien qu'on les ait maintenus séparés nominalement pour des raisons de convenance administrative, ils ne formèrent plus qu'un seul impôt identique quant à son incidence et à son taux. On supprima l'avantage dont jouissait l'héritier de biens immeubles de ne payer le droit de

(1) L'époux survivant, mari ou femme, en fut exempté lorsqu'il était le seul usufruitier.

Succession que sur son *life interest*, même lorsqu'il en obtenait la pleine propriété immédiate. Il dut désormais payer le *Succession Duty* sur la valeur en capital de son héritage, comme le faisait déjà l'héritier de biens meubles pour le *Legacy Duty*. L'abolition des taxes additionnelles de 1/2 et de 1 1/2 p. 100 imposées en 1888 acheva l'assimilation de ces deux droits, qui depuis lors ont toujours été perçus aux mêmes taux d'après le tarif suivant :

1 % en ligne directe.
3 % pour les frères et sœurs, ou les descendants de frères et sœurs.
5 % pour les oncles, tantes et cousins-germains.
6 % pour les autres collatéraux éloignés.
10 % pour les étrangers.

Ajoutons que les droits au taux de 1 p. 100 ne sont pas exigés pour les successions qui ont payé l'*Estate Duty*.

Les résultats fiscaux de cette importante réforme justifièrent, comme nous l'avons déjà dit, toutes les espérances de ceux qui l'avaient conçue. La progression des valeurs successorales atteintes par l'impôt s'accentua considérablement. Pour l'année 1902, le capital net (1) des valeurs ayant payé l'*Estate Duty* (celles payant le *Legacy* ou le *Succession Duty* y sont presque toutes incluses) a été de £ 270.473.000, et ce chiffre se décompose comme suit :

Biens immeubles	£ 69.860.000
— meubles	200.613.000

Or, pour l'année (1893) qui précéda la réforme, le *Succession Duty*, qui seul frappait alors les immeubles,

(1) Après déduction des successions exemptes et de celles des insolvables.

n'avait porté que sur un capital de £ 48.472.000; et les capitaux mobiliers ayant payé le *Probate* ou *Account Duty* avaient une valeur nette de £ 162.866.000, soit un total de £ 211.338.000. L'augmentation de la matière fiscale a donc été de £ 59.135.000 (1.500 millions de francs) pour l'année 1902 comparée à 1893.

Le nombre des successions ayant payé l'*Estate Duty* a été en 1902 de 62.310. Sur ce nombre, on comptait : 42.062 successions ne dépassant pas 1.000 livres (taxées par conséquent à 1 et 2 p. 100) et dont la part proportionnelle dans le produit total de l'impôt a été de 6,70 p. 100; 16.419 de £ 1.000 à £ 10.000 (imposées au taux de 3 p. 100), ayant fourni 22,80 p. 100 de ce produit; 3.549 de £ 10.000 à £ 100.000 (payant de 4 à 7 1/2 p. 100) qui y ont participé pour 40,70 p. 100. Enfin les successions au-dessus de 100.000 livres, imposées au taux de 8 p. 100, étaient au nombre de 280 (4 seulement dépassaient 1 million de livres) et ont contribué pour 29,80 p. 100 dans le chiffre des perceptions effectuées.

Nous empruntons encore aux documents officiels d'où nous avons extrait ces quelques renseignements statistiques le tableau suivant qui montre le développement des droits de succession depuis leur origine (1).

Années.	£	Années.	£
1796.	33.734	1856-1857. . .	3.121.995
1806.	583.898	1866-1867. . .	4.191.317
1816.	1.368.482	1876-1877. . .	5.860.781
1826.	1.797.517	1886-1887. . .	7.436.020
1836.	2.154.962	1896-1897. . .	13.878.274
1846.	2.302.130	1899-1900. . .	18.409.293

Timbre. — Nous reprenons l'historique des droits de timbre dont nous avons raconté dans le livre précé-

(1) V. 43d *Report of the Commissioners of Inland Revenue* (1899-1900).

dent (1) l'origine et le développement jusqu'en 1832. En raison du nombre et de la grande diversité des actes ou documents soumis à cet impôt, nous noterons seulement les modifications, réductions ou améliorations apportées aux droits très compliqués du tarif Vansittart en vigueur depuis 1815. C'est seulement en 1870 que les dispositions surannées de ce tarif furent remplacées par un nouvel acte de consolidation qui, en consacrant certaines réformes heureuses adoptées dans les années antérieures, abaissa un assez grand nombre de droits excessifs et établit une classification beaucoup plus rationnelle. Parmi les réformes auxquelles nous venons de faire allusion, nous mentionnerons l'application plus stricte du principe des taxes *ad valorem* qui fut étendu à de nouvelles catégories d'actes, et surtout l'adoption du système des *penny duties*, c'est-à-dire de droits d'un montant minime acquittés par l'apposition de timbres mobiles. L'introduction de ce nouveau système est dû à Gladstone qui, en 1853, fit adopter, en place des taxes proportionnelles sur les reçus ou quittances, un simple droit fixe de 1 penny pouvant être payé au moyen d'un timbre adhésif (semblable au timbre postal de Rowland Hill), lequel devait être oblitéré par une signature ou des initiales. L'emploi de ces timbres mobiles fut bientôt étendu successivement à un grand nombre d'autres documents.

Les progrès de l'impôt du timbre — dont le produit a plus que doublé depuis 1870, comme le montre le tableau ci-dessous — doivent être attribués, non seulement à l'augmentation de la richesse qui amène un accroissement continu du nombre des actes et des transactions, mais aussi à la politique fiscale qui consiste à n'user que de droits modérés et à les étendre à

(1) Livre II, chap. III, pp. 172-181.

toutes les formes nouvelles de documents que nécessitent les besoins ou le développement du commerce moderne.

PRODUITS DES DROITS DE TIMBRE
A DIVERSES ÉPOQUES

PRINCIPAUX GROUPES	1849	1870	1884	1902
	£	£	£	£
I. Lettres de change, billets émis par les banquiers, bordereaux de négociations en bourse.	580.245	900.080	827.241	1.036.691
II. Reçus, chèques, mandats à vue, etc.	220.291	603.275	934.381	1.528.463
III. Autres documents. . . .	1.766.125	1.665.110	1.848.986	5.481.712 (1)
	2.566.661	3.168.465	3.610.608	8.046.866

(1) D'après le 46e rapport des commissaires de l'*Inland Revenue*, les principales divisions de cette somme de £ 5.481.712 sont les suivantes :

I.	Taxe sur le capital actions des compagnies . £	624.759
II.	Taxe sur le capital des emprunts émis par des corporations, compagnies, etc. sous une forme autre que celle de titres négociables	41.738
III.	Timbre des actions au porteur (*Share warrants*).	42.545
IV.	Valeurs mobilières négociables (*marketable Securities transferable by delivery*)	230.575
V.	Polices d'assurances maritimes	215.380
VI.	Polices d'assurances sur la vie	71.169
VII.	Taxe sur les médicaments brevetés	333.371
VIII.	Taxe sur les cartes à jouer.	22.192
IX.	Tous autres actes ou documents.	3.899.983
	Total. . . . . £	5.481.712

Les chiffres des années 1849, 1870 et 1884, que nous avons empruntés à Dowell, ne comprennent pas les droits de timbre des journaux et des annonces (abolis en 1853 et 1855), ni ceux des polices d'assurances contre l'incendie qui, après diverses réductions opérées en 1864 et 1865, furent totalement supprimés en 1869.

Nous allons maintenant indiquer aussi brièvement que possible les variations successives des principaux

droits de timbre, ainsi que les changements introduits dans les modes d'assiette ou de perception de certains d'entre eux.

Les droits sur les formules destinées aux lettres de change et aux billets à ordre étaient réglés primitivement, d'après une échelle assez irrégulière, eu égard à l'éloignement de l'échéance et à la somme stipulée. En 1854 on substitua à ce tarif, dont le dernier échelon s'arrêtait à £ 3.000, un droit proportionnel uniforme de 1/2 pour mille (1 *s.* par 100 livres ou fraction de £ 100) sur tous les effets à une échéance quelconque jusqu'à £ 4.000. Au-dessus de ce chiffre le droit devenait fixe et était de 2 *l.* 5 *s.* Les lettres de change tirées de l'étranger, et payables ou négociées en Angleterre, jusqu'alors exonérées, furent assujetties à un droit de timbre fixé au tiers (4 *d.* par 100 *l.*) de celui perçu pour les effets souscrits dans le Royaume-Uni. En 1860, on abolit le droit fixe de 2 *l.* 5 *s.* payé pour les effets au-dessus de 4.000 livres, et on les soumit à un droit proportionnel de 1/2 p. 1.000, égal à celui que payaient les effets au-dessous de ce chiffre. On y assujettit aussi les traites à vue créées à l'étranger, qui avaient jusqu'alors été assimilées aux chèques et ne payaient qu'un droit fixe de 1 *d.*, ainsi que les billets à ordre souscrits hors du royaume et qui étaient exempts. Enfin, en 1870, le traitement de faveur dont jouissaient les effets venant de l'étranger fut supprimé, et depuis lors le droit de 1/2 p. 1.000 a été appliqué à tous les effets de commerce circulant en Angleterre, sans distinction d'origine ou de domiciliation.

Antérieurement à 1853, le droit de timbre sur les quittances ou reçus était de 3 *d.* à partir de 5 livres (1)

(1) On avait aboli en 1833 le droit sur les quittances au-dessous de 5 *l.*, si gênant et si lourd pour tous les petits commerçants.

et jusqu'à 10 livres, et s'élevait ensuite progressivement jusqu'à 10 *s.* pour les quittances de 100 livres et au-dessus. Il était fréquemment éludé, et son produit restait stationnaire malgré le développement des transactions. Ainsi qu'il a été dit plus haut, ces droits gradués furent remplacés en 1853 par un droit uniforme de 1 penny sur tous les reçus de sommes de 2 livres et au-dessus. La facilité que l'on eut de l'acquitter au moyen de timbres mobiles accrut encore la satisfaction avec laquelle ce dégrèvement fut accueilli : on était délivré des ennuis et des pertes de temps qui résultaient de la nécessité de se procurer des formules timbrées d'un montant spécialement déterminé par l'importance de chaque transaction.

Ce droit fixe de 1 *d.* fut ensuite appliqué successivement à une foule d'instruments de paiement ou autres : mandats ou ordres à vue, chèques, pouvoirs pour voter aux assemblées d'actionnaires, certificats provisoires de titres (*scrips*), avis de répartition dans des souscriptions publiques, bordereaux d'opérations de bourse (au-dessous de £ 100), copies d'actes de naissance, actes de location de maisons meublées, etc. En 1881, on autorisa le public à se servir de timbres postaux pour acquitter ce droit de 1 penny, et cette nouvelle faculté fut tellement appréciée qu'à partir de 1883 on dut l'étendre au paiement de tous les autres droits dont le montant ne dépasserait pas 2 *s.* 6 *d.* Le produit de la vente des timbres postaux de 1 *d.* dut dès lors être partagé approximativement par des arrangements spéciaux qui intervinrent entre le *Post Office* et l'administration du Timbre (*Inland Revenue*).

De la grande masse d'actes désignés sous la rubrique « autres documents », nous distinguerons les suivants

qui sont les plus importants au point de vue du produit fiscal :

Le droit fixe dit : *Deed Duty*, applicable à tous les actes non spécialement taxés, était encore en 1870 de 1 *l.* 15 *s.*; on le réduisit à cette époque à 10 shillings, taux auquel il est resté depuis lors. Le produit de ce *Deed Duty* figure dans les comptes de 1902 pour une somme de £ 332.613. On abolit en même temps les droits appelés « progressifs » qui frappaient, en dehors de la première, toutes les feuilles de papier ou de parchemin employées pour la rédaction d'un acte.

En 1850, pour venir en aide à l'agriculture, on avait abaissé considérablement les droits de timbre perçus sur les contrats relatifs à des mutations de jouissance ou de propriété de biens immeubles. Les droits fixes furent fixés alors à 10 *s.* par 100 livres (1/2 p. 100) pour les ventes, à 2 *s.* 6 *d.* pour les hypothèques, et, pour les baux, à 10 *s.* (1/2 p. 100) sur la rente annuelle. A ces taux, encore en vigueur en 1902, ils ont rapporté pendant cette dernière année :

Actes de ventes (*conveyances*)	d'immeubles. . . .	£ 915.943
	d'autres propriétés. . .	328.547
Contrats d'hypothèques ou de nantiss.	immeubles . .	206.093
	autres biens .	89.017
Baux (*Leases*)	. . . .	161.225

Mais la source la plus productive de l'impôt du timbre, c'est aujourd'hui l'ensemble des droits qui frappent la création et la circulation des valeurs mobilières, dont l'énorme accroissement au cours du dernier demi-siècle est l'un des phénomènes économiques les plus remarquables de notre époque. Ce sont les négociations qui se font sur ces valeurs, et plus spécialement les opérations de Bourse, qui ont contribué à grossir, dans les proportions que l'on a vues plus haut, le rendement de cette branche des revenus

publics. Pendant l'année 1902 les droits de timbre sur les transferts de stocks et d'actions nominatives ont rapporté une somme de £ 1.540.000. Nous avons donné dans la note placée au bas de la page 529 le détail des produits fournis par les taxes sur le capital des sociétés et sur les titres circulant sous la forme au porteur (1).

V. — Les autres taxes.

De toutes les taxes directes dont nous avons fait un examen détaillé au livre II, il ne subsiste plus, à côté de l'*Income-Tax*, que la *Land-Tax* et l'impôt sur les maisons habitées (*House Duty*). Tout le groupe des *assessed taxes* a disparu du système des impôts nationaux : les unes ont été abolies (taxes sur les fenêtres en 1851, sur les chevaux en 1874, sur la poudre à poudrer en 1869); et nous retrouverons les autres, qui ont été transformées, lorsque nous parlerons plus loin des droits de licences dont le produit est attribué aujourd'hui aux autorités locales.

Land-Tax. — Nous avons expliqué comment cet impôt pouvait être racheté et nous avons dit alors que les termes du rachat restèrent sans changement jusqu'en 1853, année où le prix en fut réduit de 17 1/2 p. 100 (2). Ce prix correspondait à un capital représentant environ 37 fois la taxe annuelle quand

(1) La taxe sur le capital action est de 5 *s.* par 100 livres (1/4 p. 100). Les emprunts des villes, corporations, compagnies, etc. payent seulement la moitié de cette taxe lorsqu'ils ne sont pas représentés par des titres négociables. Le timbre des actions au porteur des sociétés formées hors du Royaume-Uni est de ½ p. 100; les actions au porteur des compagnies anglaises payent sur leur valeur nominale un droit *ad valorem* qui est le triple du droit de transfert des titres nominatifs.

(2) V. p. 112.

la loi de finance de 1896 abaissa ce taux à 30 fois le montant des cotisations inscrites dans le dernier rôle mis en recouvrement.

En autorisant le rachat de l'impôt foncier, le législateur paraissait s'être interdit la faculté de modifier les contingents primitifs. Cependant de nouvelles dispositions adoptées en 1896 et 1898 ont eu pour effet de diminuer très sensiblement ces contingents en exonérant certaines paroisses ou certains contribuables (1) des charges de l'impôt foncier. Ainsi pour l'année 1902 le produit net de la *Land-Tax* n'a été que de £ 760.653, alors que le total des contingents non rachetés s'élevait en réalité, au 25 mars 1903, à £ 975.709. A cette dernière date, la somme totale des rachats individuels effectués depuis 1798 s'élevait à £ 900.769 (2).

La portion de la *Land-Tax* détachée du principal de l'impôt en 1798 (3) continua à être perçue jusqu'en 1876 sur les pensions et traitements de certains offices. Son produit était devenu ridicule, et quand on l'abolit elle avait rapporté en 1875 735 *l.* 9 *s.* 11 *d.* que payaient 130 fonctionnaires, les uns au taux de 4 *s.* et les autres seulement au taux de 1 1/5 *d.* par livre.

Impôt sur les maisons. — Nous avons dit précédemment que lorsqu'on abolit en 1834 la taxe sur la valeur locative des maisons habitées, on avait maintenu l'impôt sur les fenêtres que la situation financière ne permit pas de supprimer alors. Cet impôt resta

(1) On a dégrevé de la *Land-Tax* tous les propriétaires exonérés de l'*Income-Tax* comme ne possédant pas un revenu supérieur à £ 160; et remise de moitié de l'impôt a été faite à ceux dont le revenu ne dépasse pas 400 livres.

(2) Des rachats d'office, effectués en vertu des dispositions de la loi de 1896, avaient réduit encore de 28.599 *l.* les contingents primitifs fixés en 1798 au chiffre de £ 1.905.077.

(3) V. p. 110.

toujours très impopulaire, et pour l'éviter on construisait des maisons n'ayant qu'un nombre insuffisant d'ouvertures (1). Ce n'est qu'en 1851 qu'aboutirent enfin les efforts faits de tous côtés pour obtenir sa suppression. Mais comme l'impôt avait rapporté en 1850 une somme de £ 1.708.504, et que le budget ne pouvait encore se passer d'une pareille ressource, on rétablit sous son ancienne forme la taxe sur les maisons habitées (*Inhabited House Duty*), toutefois avec une tarification moins lourde. Les habitations d'un loyer annuel de moins de £ 20 furent exonérées. Les boutiques (*shops*), cabarets (*public houses*), et les habitations rurales (*farm houses*) ne payèrent que 6 pence par livre de valeur locative. Toutes les autres maisons habitées furent assujetties à une taxe de 9 pence par livre. Dans ces conditions, la nouvelle taxe produisit, en 1853, £ 753.000, et son rendement s'éleva ensuite progressivement : à £ 1.368.000 en 1871; à £ 1.628.000 en 1877; à £ 1.885.000 en 1884.

En 1890, on changea le tarif. On maintint l'exemption en faveur des maisons d'un loyer inférieur à 20 livres. Et pour toutes celles dont une partie est consacrée à la vente de marchandises ou à l'exercice de l'une des professions de cabaretier, maître d'hôtel, aubergiste, cafetier, logeur en garni, ou qui sont occupées par un fermier et ses domestiques, les taxes furent fixées comme suit : 2 pence par livre, quand la valeur locative ne dépasse pas 40 livres; 4 pence quand elle s'élève de 40 *l.* à 60 *l.*; 6 pence au-dessus de 60 livres. Pour toutes les autres maisons habitées, ces taxes sont augmentées de moitié et sont respectivement de 3, 6 et 9 pence.

(1) A Edimbourg des constructeurs érigèrent plusieurs groupes de maisons sans une seule fenêtre à l'étage consacré aux chambres à coucher.

En 1892, le produit net fut de £ 1.411.500, et dix ans après, en 1902, il avait progressé à £ 1.833.771, soit une augmentation de près de 30 p. 100 due, partie aux constructions nouvelles, partie à l'accroissement des valeurs locatives. Pendant ces dix années, en effet, le nombre des maisons taxées a passé de 1.282.000 à 1.676.000, et les valeurs imposables se sont élevées de £ 65.930.000 à £ 83.803.000. Les logements exemptés de la taxe comme étant d'un loyer inférieur à 20 livres, ou comme servant à l'exercice d'un commerce, étaient en 1902 au nombre de 6.303.000.

Licences. — On sait que les droits de licences, dont nous avons déjà expliqué l'origine (1), avaient une grande analogie avec notre contribution des patentes. Étaient assujettis à ces droits — qui étaient gradués parfois d'après la valeur locative ou l'importance de la profession — tous les fabricants ou débitants de produits grevés de taxes de consommation, et placés, par conséquent, sous la surveillance de l'Excise. Cette classe comprenait : les distillateurs, les manufacturiers, fabricants, marchands ou détaillants de boissons, vinaigres, tabac, glucose, confiseries, produits pharmaceutiques, cartes à jouer. Certaines personnes étaient encore, pour l'exercice de leur profession, dans l'obligation de se pourvoir de licences ou certificats annuels dont le prix, souvent fort élevé, constituait une taxe supplémentaire sur leurs gains professionnels. C'étaient les commissaires-priseurs, les agents de locations, les prêteurs sur gages, les marchands d'argenterie, les colporteurs et marchands ambulants; enfin, les banquiers et certains officiers ministériels ou hommes de loi (*attorneys*, *solicitors*, *notaries*, *conveyancers*, etc.).

(1) V. livre II, chap. III, pp. 131-135.

Les prix de ces licences ont été assez souvent modifiés. Mais le changement le plus important qu'ait subi le système a été celui effectué en 1888, quand on abandonna le produit de la presque totalité des licences aux budgets locaux, auxquels on assigna également une part dans les droits de succession et dans les taxes sur la bière et les spiritueux. L'État ne conserva pour lui que les recouvrements faits en Irlande où le commerce des boissons alcooliques exige une surveillance plus étroite.

Il existe encore une autre catégorie de licences dont l'origine plus récente réclame quelques explications supplémentaires : ce sont celles qui ont remplacé les anciennes *assessed taxes*, abolies sous leur forme primitive. C'est en 1869 que s'opéra cette transformation. Sous l'ancien système, les assujettis étaient tenus de remettre chaque année, à des commissaires locaux, une déclaration détaillée énumérant tous les éléments devant servir de bases à l'établissement de ces taxes assez variées. Il était dressé ensuite des rôles nominatifs dont le recouvrement était confié à des collecteurs paroissiaux. A ces modes d'assiette et de perception, qui soulevaient de nombreuses objections, on substitua en 1869 un procédé beaucoup plus simple, lequel consista dans l'obligation pour les assujettis de prendre en janvier, au bureau de l'Excise, une licence annuelle dont le prix remplacerait chacune des taxes mises sur le train de maison (*establishment*) d'une personne (voitures, chevaux, domestiques mâles, etc.).

Nous mettrons tout à l'heure sous les yeux du lecteur un tableau faisant connaître, avec le produit de chacune d'elles en 1902, les taux respectifs de ces *Establishment Licences* qui ne sont pas autre chose, répétons-le, que les anciennes *assessed taxes* dont il convient peut-être de compléter l'histoire par quelques explications sommaires.

En 1853, Gladstone fit abolir les droits progressifs et les exemptions qui compliquaient la plupart de ces taxes : il abaissa l'impôt sur les voitures de louage et convertit en un droit de licence la taxe de distance, si difficile à percevoir (1), sur les chevaux de poste. Ces taxes sur les transports par voitures publiques disparurent totalement en 1869; elles rapportaient alors les sommes suivantes :

Voitures de louage (*Hackney Carriages*)	£	106.000
Diligences (*Stage Coaches*)		49.000
Chevaux de poste (*Posting*)		148.000

La taxe sur la poudre à cheveux, qui ne produisait plus qu'un millier de livres, fut supprimée en 1869. On abolit en 1870 celle sur les chevaux dont le rendement dépassait £ 500.000; et en 1888 l'impôt très peu important (£ 25.000) sur les colporteurs (*Hawkers*).

Les trois impôts sur les voitures, sur les domestiques et sur les chiens, avaient été très simplifiés, et leurs taux sensiblement réduits, avant d'être transformés en taxes de licences. Les variations que l'on relève dans leur produit à diverses époques sont le résultat de ces simplifications ou du développement de la matière imposable. Il y avait encore le droit de permis de chasse, auquel on ajouta en 1870 une taxe spéciale de port d'armes (*gun licence*). Le premier produisit : en 1860, £ 175.206; en 1880, £ 167.270; en 1900, £ 201.517. Quant au permis de port d'armes, il a rapporté : en 1877, £ 77.000; en 1884, £ 83.677; en 1900, £ 115.941. Mentionnons enfin l'impôt sur les armoiries dont le rendement peu variable était en 1900 de £ 74.862.

Voici maintenant le tableau dont nous avons parlé plus haut, et qui montre les taxes en vigueur en 1902

(1) V. p. 123.

pour ces licences et pour celles imposées à certaines professions.

NATURE DES LICENCES		TAUX			Produit en 1902.
		£	s.	d.	£
Domestiques (*male servants*)		»	15	»	159.904
Voitures	4 roues et 2 chevaux	2	2	»	533.327
	4 — et 1 cheval	1	1	»	
	2 roues	0	15	»	
	de louage	0	15	»	
	automobiles légères	2	2	»	
	— lourdes (1)	3	3	»	
Chiens		0	7	6	590.963
Permis de chasse	*Game licences* (*to kill*)	3	»	»	325.998
	Port d'armes (*gun*)	0	10	»	
	Gardes-chasses (2)	2	»	»	
	Marchands de gibier	2	»	»	
Armoiries	Sur une voiture	2	2	»	75.469
	Employées autrement	1	1	»	
PROFESSIONS					
Commissaires-priseurs (*Auctioners*)		10	»	»	81.860
Agents de locations et *Appraisers*		2	»	»	10.766
Colporteurs (*Hawkers*)		2	»	»	26.334
Prêteurs sur gages (*Pawnbrokers*)		7	10	»	37.958
Marchands d'argenterie (*Plate-Dealers*)		5	15	»	64.603
Total					1.907.182

(1) Les automobiles payent en outre le droit correspondant soit aux voitures privées, soit aux voitures de louage.
(2) Imposables en outre comme domestiques.

Toutes ces licences sont délivrées et recouvrées par le service de l'Excise, comme les autres licences imposées aux fabricants ou débitants de boissons, tabac, etc. Mais c'est l'administration du Timbre (*Stamps*) qui perçoit le prix des licences ou certificats annuels dont doivent se pourvoir les banquiers, les solicitors et autres hommes de loi, ainsi que certains établis-

sements insalubres. Nous groupons encore en un tableau les renseignements concernant le coût et le produit de chacun de ces certificats :

DÉSIGNATION DES CERTIFICATS		TAUX	Produit en 1902.
		£ s. d.	£
Banquiers		30 » »	27.210
Solicitors, Conveyancers, etc.	à Londres, Edimbourg et Dublin.	9 » »	140.720
	ailleurs	6 » »	
Fabriques de soude (*alkali*)		5 » »	3.780
Autres usines insalubres		3 » »	
Maisons de santé pour alcooliques		5 » »	62
Total			171.772

Les recettes provenant de ces certificats vont intégralement à l'Échiquier national. Mais sur le produit des licences d'excise, dont le montant s'est élevé en 1902-03 à £ 4.259.480, la part de l'État n'a été que de £ 253.152. Comme on le voit, la presque totalité (£ 4.006.328) a été retenue au profit des budgets locaux.

Taxes sur les communications. — Les recettes postales, fruits d'un monopole, ne représentent pas uniquement le prix d'un service rendu; elles fournissent encore à l'État, après déduction de ses frais d'exploitation, un revenu fiscal plus ou moins élevé. Le produit net des taxes postales est donc un impôt véritable, dont le rendement subit des fluctuations qui dépendent et des tarifs en vigueur et du mouvement des correspondances.

En 1839, l'année qui précéda l'adoption de la taxe uniforme de 1 penny pour la lettre simple (1), le pro-

(1) V. p. 191.

duit net du services des Postes avait été de £ 1.626.000. Après la réforme due à Rowland Hill, il tomba à £ 447.000 en 1840, et à £ 455.000 en 1841. Vingt-huit ans plus tard, en 1868, alors que le nombre des lettres transportées avait passé de 76 à 808 millions, les taxes postales ne donnaient encore qu'un revenu fiscal de £ 1.119.000, ou, en ajoutant le produit de l'affranchissement des journaux (£ 116.764) dont le timbrage était fait par un autre service, une somme totale de £ 1.235.288. C'était une diminution de 400.000 livres sur les résultats de 1839. Il est vrai que la dépense des paquebots-poste, assumée en 1836 par l'administration de la Marine, avait été de nouveau mise à la charge du *Post-Office* depuis 1860. Mais en 1834, alors que cette dépense était comprise dans ses frais d'exploitation, le produit net était déjà de £ 1.558.000.

Loin donc d'avoir augmenté les revenus du Trésor, cette grande réforme — qui a donné sous d'autres rapports des résultats si merveilleux — les a considérablement diminués pendant de nombreuses années. Et bien que le trafic postal ait crû depuis trente ans dans des proportions énormes, les recettes nettes du *Post-Office* ne montrent pas une progression correspondante : elles étaient de 4 millions de livres seulement en 1902 (1). C'est que les nouveaux services mis à la disposition du public, et dont le *Post-Office* a été chargé, ne sont pas rémunérateurs. En 1870, l'État

(1)

Recettes brutes du service postal		£	14.750.000
Recettes brutes des télégraphes			3.630.000
Total		£	18.380.000
Frais d'exploitation des Postes	£ 9.630.000		
Frais d'exploitation des télégraphes	3.928.013		14.329.013
Service des paquebots-poste	771.000		
Produit net		£	4.050.987

a racheté à un prix exorbitant (1) les lignes télégraphiques exploitées par des compagnies privées, et quelques années plus tard (en 1885) il dut, sous la pression de l'opinion publique, abaisser à 1/2 penny la taxe par mot, avec un tarif minimum de 6 pence par télégramme. Les dépenses d'entretien et d'extension de ces lignes ont depuis lors absorbé des sommes considérables (2), et les recettes de ce service n'ont jamais suffi à couvrir les frais d'exploitation. Comme le montrent les chiffres suivants, la recette moyenne des dix années 1893-1902 a été de £ 3.095.000 par an, tandis que la moyenne des dépenses a été de £ 3.225.435, soit une perte annuelle de £ 130.435.

Années.	Recettes.	Dépenses.
	£	£
1893.	2.540.000	2.657.844
1894.	2.580.000	2.652.804
1895.	2.840.000	2.720.498
1896.	2.910.000	2.926.939
1897.	3.010.000	3.146.515
1898.	3.150.000	3.267.465
1899.	3.450.000	3.504.837
1900.	3.490.000	3.618.480
1901.	3.630.000	3.830.956
1902.	3.350.000	3.928.013
	30.950.000	32.254.351

Pour que l'on puisse juger de l'extension prise par les diverses opérations confiées aux services pos-

(1) Pour payer ce prix on contracta un emprunt de 7 millions de livres, en consolidés, et les dépenses de réfection des lignes, échelonnées sur plusieurs années, élevèrent le coût total à £ 10.634.000.

(2) En 1892, on vota pour le développement du réseau télégraphique une somme de £ 4.300.000 que l'on s'est procurée, au fur et à mesure des dépenses, par des émissions successives d'annuités terminables dont le service (intérêt et capital) est mis chaque année à la charge du budget des télégraphes.

taux (1), nous groupons dans le tableau suivant les renseignements statistiques concernant le trafic et le produit net pendant les dix dernières années de notre période.

ANNÉES	NOMBRE DES				PRODUIT NET
	Lettres, journaux, cartes postales, imprimés, etc. distribués.	Colis postaux (*parcels*).	Mandats et bons de poste émis dans le Royaume-Uni.	Télégrammes pour le Royaume-Uni et l'étranger.	
	(en millions.)				£
1893	2.799 3/4	55.525.030	66.553.612	73.299.237	2.908.156
1894	2.850 1/10	56.668.161	70.185.287	73.962.900	3.091.196
1895	2.969 9/10	59.438.150	73.687.076	81.519.342	3.766.502
1896	3.077 9/10	63.081.171	76.931.957	82.116.679	4.009.902
1897	3.250 9/10	66.792.730	81.063.123	85.938.814	3.694.485
1898	3.424 6/10	71.398.622	86.807.518	90.087.720	3.742.535
1899	3.513 3/10	74.499.487	92.510.905	93.515.124	3.905.163
1900	3.642 8/10	79.780.427	96.972.779	92.648.337	3.897.520
1901	3.832 1/10	85.447.281	100.802.709	93.505.177	3.957.044
1902	4.053 6/10	89.318.638	104.982.324	95.773.388	4.050.987

Le *Post-Office* a encore dans ses attributions le service des Caisses d'Épargne postales (*Savings Banks*). Le nombre des comptes ouverts était au 31 décembre 1902 de 9.133.161 contre 5.452.316 à la fin de 1892. Le solde des sommes dues aux déposants avait passé, dans ces dix années, de £ 75.853.079 à £ 144.605.088 (2).

(1) Voici les dates auxquelles ont commencé les principaux services dont le *Post-Office* a été chargé successivement en dehors du transport des lettres, journaux et imprimés :

1838. Mandats-poste (*Money orders*).
1870. Cartes postales (*Post Cards*).
1881. Bons de poste (*Postal orders*).
1883. Colis postaux (*Inland Parcels*).
1861. Caisse d'Épargne postale (*Post-Office Savings Banks*).
1870. Télégraphes.

(2) Les dépôts dans les Caisses d'Épargne autonomes (*Trustee Savings Banks*) s'élevaient à la fin de 1902 à £ 52.505.081, et le nombre des comptes ouverts par elles était de 1.670.394.

Il existe enfin une autre taxe sur les communications : c'est l'impôt sur les transports de voyageurs par chemins de fer (*Railway Passenger Duty*). L'État perçoit en Grande-Bretagne (mais non en Irlande) un droit sur tous les billets de chemin de fer dont le prix est supérieur à 1 penny par mille. La taxe est de 2 p. 100 pour le trafic urbain et de 5 p. 100 pour les autres parcours. C'est en 1883 que l'on a exempté de l'impôt les billets dont le prix ne dépasse pas 1 *d.* par mille. Le dégrèvement fut alors estimé à 400.000 livres. Aussi le produit de la taxe, qui avait rapporté autrefois jusqu'à 810.000 livres, descendit-il en 1893 — dix ans plus tard — à £ 279.093. En 1902 nous le voyons figurer dans les comptes de l'Excise pour une somme de £ 369.548.

CHAPITRE IV

LA DETTE NATIONALE

I. Dette flottante. — II. Dette viagère ou à terme. — III. Dette perpétuelle. — IV. Conversions. — V. Amortissement. — VI. Bilan et charge annuelle de la dette.

Nous avons à reprendre, au point où nous l'avons laissé, l'historique de la dette publique dont nous avons raconté au chapitre V du livre deuxième l'origine et les développements jusqu'en 1830.

Aucune innovation bien saillante ne marque la période dont nous allons nous occuper. C'est toujours sous les mêmes formes que l'État contracte de nouvelles dettes (à terme ou perpétuelles), et les procédés qu'il emploie pour réduire ses charges ou ses engagements — conversions ou amortissements — restent à peu près identiques à ceux que nous avons décrits dans la première partie de notre historique. Aussi conserverons-nous les divisions adoptées précédemment, et nous allons examiner successivement les parties constitutives de la dette dans l'ordre suivant : dette flottante, dette viagère ou à terme, dette perpétuelle. Nous parlerons ensuite des conversions et de l'amortissement.

Au cours de cet examen nous aurons l'occasion d'exposer les mouvements et la composition de chacune des catégories susmentionnées; mais il peut être bon de donner dès maintenant une situation comparative de l'ensemble des engagements de l'État à diverses

époques. Le tableau suivant fait connaître l'état de la dette publique au 1er janvier 1836 (1), et il montre également ce qu'elle était devenue aux dates des 31 mars 1899 et 31 mars 1903, c'est-à-dire à la veille et à la fin de la guerre du Transvaal qui nécessita de nouveaux emprunts dont le montant dépasse 150 millions de livres.

NATURE DE LA DETTE	SITUATION DE LA DETTE		
	au 1er janv. 1836	au 31 mars 1899	au 31 mars 1903
	£	£	£
Dette perpétuelle. . .	760.294.554	583.186.305	640.085.726
Dette viagère ou à terme. . . . . (*Life and terminable annuities*)	53.415.697	36.702.267	55.560.036
Dette flottante. . . .	30.082.585	8.133.000	75.133.000
	843.792.836	628.021.572	770.778.762
Emprunts spéciaux (contractés généralement sous la forme d'annuités terminables) pour des dépenses extraordinaires (*), et dont le service — intérêt et amortissement — est supporté par les budgets particuliers de diverses administrations ou corporations	2.273.909	7.372.162	27.570.428
	846.066.745	635.393.734	798.349.190

(*) Télégraphes, casernes, édifices publics, chemin de fer de l'Ugandah, etc.

(1) Nous avons choisi cette date afin de pouvoir suivre un document parlementaire publié en 1903, lequel a l'avantage de fournir pour la

D'après les chiffres de ce tableau, la diminution de la dette, de 1836 à 1903, a été de 73 millions de livres. Mais comme dans l'intervalle il fut contracté de nouveaux emprunts pour un montant total de 343 millions, les réductions opérées pendant cette période — tant par la voie de l'amortissement que par des conversions ou d'autres opérations — s'élèvent en réalité à la somme de 416 millions de livres (1).

I. — Dette flottante.

On a vu précédemment que la dette flottante se composait d'engagements à courts termes, contractés généralement sous la forme de bills de l'Échiquier, et payables à des échéances variant de 3 mois à 12 mois au plus. En 1877 on a changé ce nom de bills de l'Échiquier contre celui de *Treasury Bills* sous lequel ils sont maintenant connus.

Il existe encore des *Exchequer Bonds* qui sont des obligations émises pour une période plus longue — de trois à cinq ans — et dont l'intérêt est payé semestriellement. Cette nouvelle forme fut employée pour la première fois en 1854; on créa alors des bons, remboursables en 1858, 1859 et 1860, pour un montant de 7 millions de livres. On a eu recours encore au même procédé lors de la guerre du Transvaal, au cours de laquelle on emprunta une somme de £ 24.000.000 au moyen de bons de l'Échiquier portant intérêt à 3 p. 100 et remboursables en 1903 et 1905 (2).

période de 1836 à 1903 des chiffres établis d'après une méthode uniforme, notamment pour le calcul de la valeur en capital des annuités terminables. (V. *Parliamentary Papers*, Cd. 1581).

(1) V. *Return relating to the National Debt*, 1903, append. II.

(2) En voici le détail :

£ 10.000.000	émis à 98 *l.*	et remboursables	le 7 août 1903.
£ 3.000.000	— à 98 *l.* 15 *s.* 11 *d.*	—	le 7 déc. 1905.
£ 11.000.000	— à 97 *l.* 5 *s.* 4 *d.*	—	le 7 déc. 1905.

Enfin, parmi les autres emprunts contractés pendant cette guerre, il en est un que l'on classe au nombre des engagements qui constituent la dette flottante : c'est le *War Loan*, ou 2 3/4 p. 100 Stock, de £ 30.000.000 émis en 1900 à 98 1/2 et stipulé remboursable en 1910.

Quant aux *Deficiency Bills* et aux *Ways and Means Bills*, qui représentent les emprunts temporaires auxquels l'Échiquier a fréquemment recours quand son fonds de roulement devient insuffisant pour assurer les dépenses exigibles, ils sont presque toujours remboursés avant la fin de l'exercice, et ne viennent que rarement grossir la situation de la dette flottante à la clôture de l'année budgtaire.

Le chiffre de cette dette (£ 30.000.000) était exceptionnellement élevé au 1er janvier 1836. Il fut graduellement réduit, et ramené à £ 18.683.000 au 1er janvier 1843 par des consolidations ou conversions de bills de l'Échiquier en consolidés 3 p. 100. Les plus importantes de ces consolidations eurent lieu en 1839 et en 1841, et portèrent sur £ 5.400.000 et £ 3.729.000 de bills. De 1843 à 1853 la dette flottante oscilla autour du chiffre de £ 18.000.000. Mais pendant la guerre de Crimée de nouveaux engagements du Trésor (notamment la création des sept millions de bons de l'Échiquier dont nous avons parlé plus haut) la firent monter à £ 27.989.000 au 31 mars 1857 et à £ 25.911.500 au 31 mars 1858. Le remboursement de ces bons et de nouvelles consolidations l'avaient réduite à £ 10.742.000 en 1865, date à partir de laquelle elle décrût chaque année pour atteindre le 31 mars 1874 le chiffre le plus bas que l'on eût encore enregistré : £ 4.479.000. Ensuite elle remonte rapidement : à £ 20.603.000 en 1878; à £ 25.870.000 en 1879; à £ 27.345.000 en 1880. Les causes de cet accroissement de la dette flottante furent les importantes émissions de bons ou de bills de l'Échiquier

faites pour l'achat des actions du Canal de Suez; pour des prêts à diverses autorités locales (*Local Loans*); pour les dépenses occasionnées par la guerre russo-turque et par les expéditions en Afghanistan et dans le Sud de l'Afrique.

On trouve encore des chiffres très élevés en 1890, 1891 et 1892 (32, 36 et 35 millions), les opérations de la conversion Goschen ayant obligé l'Échiquier à se procurer des sommes considérables pour rembourser les rentiers qui n'acceptaient pas la réduction d'intérêt. Le procédé habituel de la consolidation en consolidés ou en annuités terminables réduisit ensuite l'importance de la dette flottante, et elle était de 8 millions de livres environ depuis trois années quand les événements du Sud de l'Afrique obligèrent à lui donner des proportions qu'elle n'avait jamais connues. On a vu tout à l'heure qu'elle s'élevait au 31 mars 1903 à £ 75.133.000, dont £ 30.000.000 pour le *War Loan* 2 3/4 p. 100, et £ 24.000.000 pour des bons de l'Échiquier portant intérêt à 3 p. 100

Le taux de l'intérêt payé pour la dette flottante dépend de l'état du marché monétaire. Les *Treasury Bills* sont mis habituellement en adjudication publique et attribués à ceux qui offrent le meilleur prix. Le taux de placement est donc très variable, et l'habileté du chancelier de l'Échiquier consiste à choisir le moment le plus favorable. On a beaucoup reproché à M. Gladstone l'erreur qu'il commit en 1853 en fixant à un taux trop bas (1/2 p. 100) l'intérêt de bills qu'il désirait placer en remplacement de bills venant à échéance en juin. Ces derniers rapportaient 1,90 p. 100, et beaucoup de porteurs, mécontents des nouvelles conditions, refusèrent d'accepter leur renouvellement. L'Échiquier dut rembourser 3 millions de livres que, quelques mois après, il eut à emprunter de nouveau, quand

l'échec des conversions tentées parGladstone et l'imminence de la guerre avec la Russie eurent complètement modifié les dispositions des prêteurs.

Les charges de la dette flottante pour l'année 1902-03 furent les suivantes :

Intérêt sur le *War Stock* (2 3/4 %).	£	824.999	19	9
— sur les *Exchequer Bonds* (3 %). . . .		720.000	»	»
— des *Treasury Bills* et autres engagements.		735.710	17	1
Total.	£	2.280.710	16	10

II. — Dette viagère ou a terme.

Cette partie de la dette consiste en annuités qui expirent, soit au décès du titulaire, soit à des dates fixes plus ou moins éloignées. Nous parlerons d'abord des rentes viagères (*Life Annuities*) qui sont concédées ou vendues par l'État en vue de réduire l'importance de la dette perpétuelle.

Ce procédé d'amortissement — de libération forcée, pourrait-on dire — imaginé en 1808 (1), a fonctionné constamment depuis cette époque, et nous avons expliqué antérieurement comment on fut amené en 1829 à corriger les tables de mortalité qui servaient au calcul des annuités viagères et qui furent alors reconnues erronées. De 1808 à 1868 on a amorti de cette manière un capital de rentes consolidées de £ 64.003.189 dont la charge en intérêt était de £ 2.007.648. Les annuités subsistant au 1er janvier 1869 s'élevant seulement à £ 1.020.280, on avait réalisé ainsi une économie annuelle de près d'un million de livres. Le chiffre de ces annuités n'a pas beaucoup progressé depuis lors, les

(1) V. p. 224.
(2) V. *Return of* 1869 (366-371), IIe part., p. 57.

nouvelles rentes créées chaque année ne dépassant guère le montant des extinctions. Au 31 mars 1903, elles s'élevaient à un peu plus de £ 1.300.000 et leur valeur en capital était estimée à £ 13.245.421. La clientèle des rentiers viagers se compose en majorité de déposants des Caisses d'épargne. Pendant l'année 1902-03, il a été crée en faveur de 2382 personnes des annuités viagères pour une somme totale de £ 85.639 en échange de versements s'élevant à £ 1.070.712; et le résultat de ces opérations a permis l'annulation de rentes consolidées représentant un capital nominal de £ 1.127.142.

Les longues annuités qui existaient en 1830 avaient été créées pour la plupart à l'occasion d'emprunts émis au pair en rentes perpétuelles. Comme nous l'avons expliqué précédemment, l'usage s'était introduit au XVIIIe siècle d'offrir aux souscripteurs, pour faciliter le placement de ces rentes, une annuité fixe par 100 livres souscrites, laquelle venait s'ajouter, pendant une période variable, à l'intérêt stipulé. On employa encore ce procédé en 1835 et en 1855 pour deux emprunts, l'un de £ 15.000.000 et l'autre de £ 16.000.000 émis tous deux au pair en 3 p. 100 consolidé. A titre de prime ou d'avantage accessoire, on attribua au premier, jusqu'au 1er janvier 1868, une annuité de 13 *s.* 7 *d.* pour chaque 100 livres souscrites; l'annuité totale ainsi créée s'élevait à £ 101.875, et sa valeur en capital fut estimée à £ 1.681.539. Pour le second emprunt, l'annuité accordée par 100 livres souscrites fut de 14 *s.* 6 *d.* pendant trente ans (jusqu'au 5 avril 1885), et son montant total (£ 116.000) a été évalué en capital à £ 1.914.000.

Les annuités terminables ont encore été utilisées comme une forme directe d'emprunter des sommes destinées à des dépenses spéciales. C'est en 1860 que l'on commença à s'en servir pour l'exécution d'un programme de fortifications, et depuis lors on en a fait

assez fréquemment usage pour d'autres travaux publics ou pour rembourser certaines obligations contractées par l'État.

Mais la création de ces annuités a pris surtout une grande extension depuis qu'on a adopté la méthode de les substituer à des rentes perpétuelles qui sont immédiatement amorties. Voici comment on opère : Quand le Gouvernement dispose des ressources nécessaires, il s'adresse aux commissaires de la dette nationale (*National Debt Commissioners*) qui, chargés de la gestion des fonds des Caisses d'épargne et des fortunes administrées judiciairement (*in chancery*) (1), détiennent toujours des montants considérables de consolidés. « Vendez-moi, leur dit-il, dix, vingt, ou trente millions de vos rentes consolidées contre une annuité terminable en tant d'années. » Le marché conclu, en échange du montant fixé de rentes perpétuelles qui est annulé immédiatement, les commissaires reçoivent une annuité calculée de façon à reconstituer, dans la période déterminée, le capital de ces rentes, avec un intérêt au taux de 3 p. 100. Quand l'annuité approche de son terme, la portion de capital qu'elle représente devient de plus en plus grande, et la part de l'intérêt de plus en plus petite. Et comme les commissaires doivent replacer chaque année en consolidés cette part du capital, afin de le tenir toujours à la disposition des véritables créanciers, il s'ensuit que vers la fin de la période d'une annuité ils deviennent de gros acheteurs de rentes; et ces achats, joints à ceux qu'ils font avec les nouvelles sommes qu'ils ont à employer, exercent une

(1) La Cour de Chancellerie — aujourd'hui l'une des divisions de la Haute-Cour de Justice — a l'administration des biens et valeurs qui chez nous sont confiés à la Caisse des Dépôts et consignations, comme litigieux, ou comme appartenant à des mineurs, interdits, personnes décédées ou absentes, etc.

influence considérable sur le marché des fonds publics.

Tel est le mécanisme de ces conversions dont nous aurons encore à parler plus tard quand nous nous occuperons de l'amortissement de la dette. Les deux principales opérations de ce genre eurent lieu en 1868 et en 1884. Dans la première de ces années on annula £ 24.000.000 de 3 p. 100 consolidé appartenant à la Caisse d'épargne postale, et £ 2.500.000 aux Caisses d'épargne ordinaires, contre deux annuités expirant en 1885, l'une de £ 1.760.871, l'autre de £ 171.544. En 1884, on créa encore des annuités terminables pour remplacer £ 40.000.000 de Stock 3 p. 100 détenu par le Payeur général de la Cour de Chancellerie, et £ 30.000.000 de rentes de la Caisse d'épargne postale. Le premier reçut en échange une annuité de £ 2.665.835 pendant vingt ans, et l'on substitua aux rentes de la Caisse d'épargne trois annuités de £ 1.200.000 chacune, ayant respectivement 5, 10 et 15 ans à courir. Notons encore une autre opération faite en 1899: deux annuités devant expirer en 1822, de £ 873.715 et de £ 745.215, furent remises aux caisses d'épargne pour l'annulation de 15 millions de consolidés et d'une dette de l'Échiquier de 13 millions de livres.

En résumé, cette partie de la dette est sujette à des fluctuations considérables, déterminées tantôt par l'extinction d'engagements que l'on ne renouvelle pas, tantôt par la création de nouvelles annuités. En 1860, leur montant en capital n'était que de 16 millions de livres. A la suite de la grosse opération de conversion mentionnée plus haut, il passa de 26 millions en 1883 à 90 milions en 1884. Au 31 mars 1903, la valeur en capital des annuités à la charge du Fonds consolidé était estimée à £ 55.560.056. En voici le détail :

Rentes viagères (*Life annuities*)	£	13.245.421
Annuité due jusqu'en 1908 à la C[ie] du Télégraphe de la Mer Rouge et de l'Inde		178.693
Annuités créées pour conversion de stocks appartenant aux Caisses d'épargne et à la Chancellerie		41.683.246
Autres annuités		452.696
Total	£	55.560.056

Il existe encore, comme nous l'avons dit, une autre dette amortissable qui, à la même date, s'élevait à £ 27.570.428. Ce sont les annuités créées chaque année pour les besoins d'un budget extraordinaire des travaux publics alimenté par l'emprunt. La seule différence entre ces annuités et les autres, c'est que leur charge annuelle n'est pas imputée sur le Fonds consolidé, mais sur des crédits spéciaux ouverts aux budgets particuliers des ministères intéressés (armée, marine, services civils).

III. — Dette perpétuelle.

A la date du 31 mars 1903, la dette perpétuelle s'élevait à £ 640.085.726. 12 *s.* 11 *d.*, comme on l'a vu à la page 546, et se composait des fonds suivants :

	£	*s.*	*d.*
1° Consolidés 2 3/4 % (*Goschen*) devant être réduits en 2 ½ % le 5 avril 1903 et ne pouvant être remboursés avant 1923	498.619.005	16	4
2° Consolidés 2 3/4 %, émis en 1901 et 1902 (exactement semblables aux précédents)	92.000.000	»	»
3° Consolidés 2 3/4 % 1884, provenant de la conversion Childers et remboursables à partir du 5 janvier 1885	4.488.291	9	6
4° Consolidés 2 ½ % 1853 (fonds créé en 1853 et augmenté par des émissions ultérieures, notamment en 1884) remboursables à partir de 1885	31.332.560	2	5
5° Dettes dues aux Banques d'Angleterre et d'Irlande, portant le même intérêt que les consolidés Goschen	13.645.869	4	8
Total. £	640.085.726	12	11

Les changements survenus depuis 1832 dans la composition et le montant de la dette perpétuelle ont été nombreux. Les mouvements résultant des conversions et amortissements (ce sont les plus importants) seront décrits dans les deux paragraphes suivants, et nous pouvons nous borner ici à indiquer sommairement les augmentations qui ont eu pour origine, soit des emprunts directs, soit des consolidations de bills de l'Échiquier. Voici d'abord une liste des emprunts qui, pendant cette période, ont donné lieu à la création d'environ 159 millions de livres de nouveaux consolidés :

1835-1836	(3 emprunts pour l'abolition de l'esclavage). . . . . £	20.000.000
1847-1848	(2 emprunts pour l'Irlande et la crise financière.)	10.000.000
1855-1857	(3 emprunts pour la guerre de Crimée).	26.000.000
1870. . . .	(Rachat des télégraphes).	7.000.000
1880. . . .	(Avance au gouvernement indien pour la guerre en Afghanistan)	2.000.000
1901-1902	(2 emprunts pour la guerre du Transvaal)	92.000.000

D'autre part, les conversions en consolidés de bills et de bons de l'Échiquier ont contribué pour 40 millions de livres à l'augmentation de la dette perpétuelle. De 1836 à 1844 on employa chaque année ce procédé de consolidation, et on y a eu recours encore en 1853, en 1856-57, en 1858-59 et en 1881. Aucune de ces conversions ne se fit au pair. Le montant des bills qui furent ainsi annulés est de 36 millions de livres, tandis que celui des nouvelles rentes consolidées remises en échange s'élève à 40 millions. Le capital nominal de la dette publique a donc été augmenté d'environ 10 p. 100 par ces opérations.

Il en a été de même pour les emprunts. Ceux de 1835 (£ 15.000.000) et de 1855 (£ 16.000.000) furent,

il est vrai, émis au pair; mais, comme il a été dit plus haut, on attribua aux souscripteurs, en sus de l'intérêt de 3 p. 100, des annuités terminables qui élevèrent cet intérêt à 3,68 et 3,725 p. 100 pour des périodes de vingt-cinq et de trente ans. Deux petits emprunts faits en 3 1/2 en 1835 et 1836 furent placés à 99 1/4 et 99 7/8. Quant aux autres emprunts faits en 3 p. 100, leurs prix d'émission furent : en 1847, 89 1/2; en 1848, 87,40; en 1855, 90; en 1856, 93 p. 100. Enfin les deux emprunts, contractés en 1901 et 1902, en 2 3/4 p. 100, devenant automatiquement du 2 1/2 en 1903, furent émis, celui de 60 millions à 94 1/2, et celui de 32 millions à 93 1/2 p. 100.

IV. — Conversions.

Une grande partie de la dette perpétuelle se compose encore d'anciens fonds dont les dénominations ont changé successivement à la suite de conversions qui ont modifié le taux de l'intérêt attaché primitivement à ces fonds. Nous avons indiqué précédemment (dans une note au bas de la page 234) les divers éléments dont était formée la dette existant au 5 janvier 1832; les rentes 3 1/2 et 3 p. 100 constituaient alors la principale masse de cette dette, puisque sur un total de 754 millions, elles s'élevaient à 714 millions. Une somme de 40 millions représentait diverses autres dettes dont nous allons faire connaître le sort, avant d'exposer les grandes opérations de conversion qui ont réduit finalement à 2 1/2 p. 100 l'intérêt des fonds 3 1/2 et 3 p. 100.

Il y avait d'abord la dette due à la Banque d'Angleterre, qui était de £ 14.686.800. Lors du renouvellement de sa charte en 1833, l'État se libéra — par

la remise d'une inscription de rente 3 p. 100 d'un capital nominal de £ 4.080.000 — du quart (£ 3.671.700) de cette dette qui fut ainsi ramenée à £ 11.015.100, chiffre auquel elle est encore aujourd'hui. La dette due à la Banque d'Irlande est restée invariable à la somme de £ 2.360.769. Mais les intérêts payés à ces deux banques ont été successivement abaissés aux mêmes taux que ceux des Consolidés.

Les annuités perpétuelles ayant pour origine d'autres créances de la Compagnie de la Mer du Sud (£ 10.144.585) et de la Banque d'Angleterre (£ 874.950) furent converties ou remboursées par M. Gladstone en 1853, et disparurent totalement à partir de cette date.

Les rentes 5 p. 100, dont le montant en capital était de £ 469.398, avaient été créées en 1830 lors de la conversion du 4 p. 100 en 3 1/2 p. 100 (1). Les porteurs de l'ancien fonds 4 p. 100 eurent alors l'option d'échanger leurs titres, soit contre du 3 1/2 p. 100 au pair, soit contre du 5 p. 100 à 70. Ce dernier était garanti contre toute nouvelle conversion avant quarante-deux ans, et a été remboursé à l'expiration de ce délai.

Enfin un capital de £ 10.796.340 représentait des rentes 4 p. 100 créées en 1826, lesquelles furent converties en 3 1/2 p. 100 au pair en 1834, avec une économie annuelle de £ 53.115 pour le Trésor.

Les diverses opérations que nous venons de résumer paraissent bien insignifiantes auprès des grandes conversions réalisées avec tant de succès, l'une en 1844 par M. Goulburn, l'autre en 1888 par M. Goschen, et qui portèrent sur la presque totalité de la dette perpétuelle représentée par des rentes 3 1/2 ou 3 p. 100.

En 1844 le capital de ces deux fonds s'élevait à

(1) V. p. 252.

744 millions de livres, dont 249 millions pour le 3 1/2. Le 3 p. 100 se négociait alors à 98 environ, et le 3 1/2 à 102. Il ne pouvait être question de réduire d'un seul coup ce dernier à 3 p. 100. Mais on pouvait espérer obtenir ce résultat en offrant aux porteurs de 3 1/2 d'échanger leurs titres contre un fonds portant intérêt à 3 1/4 p. 100 pendant dix ans, et à 3 p. 100 pendant une nouvelle période de vingt ans. La conversion entreprise sur ces bases eut un plein succès. Les demandes de remboursement s'élevèrent seulement à £ 103.000 de capital. L'économie immédiate sur les intérêts annuels fut de £ 622.000, et elle doubla à partir de 1854, date à laquelle le 3 1/4 p. 100 devint automatiquement du 3 p. 100.

Deux tentatives furent faites, en 1853 par M. Gladstone, en 1884 par M. Childers, pour réduire de nouveau les charges de la dette perpétuelle. Mais ce qu'ils proposèrent fut une conversion facultative et non obligatoire pour les détenteurs de 3 p. 100, auxquels on n'offrait pas le remboursement au pair. Toutes deux échouèrent. Sur une masse de plus de 600 millions de livres de 3 p. 100, il ne fut échangé, en 1884, que 22 millions de livres (dont moitié par des administrations publiques) contre les nouveaux fonds 2 3/4 et 2 1/2 offerts par M. Childers.

Il était réservé à M. Goschen d'effectuer la conversion de cette énorme dette 3 p. 100, et de réaliser une opération si difficile en raison de son amplitude et des risques qu'elle entraînait. La masse des rentes à convertir représentait un capital de £ 558.000.000 composé comme suit : 1° £ 330.000.000 de 3 p. 100 « Consolidé », fonds qui datait de la consolidation faite en 1752 de différents stocks de peu d'importance (1);

(1) V. livre II, chap. IV, p. 251.

2° £ 69.000.000 de 3 p. 100 « réduit », dont l'origine avait été la conversion du 4 p. 100 en 3 p. 100 faite par Pelham en 1749; £ 166.000.000 de 3 p. 100 « nouveau », résultant de la conversion de 1844. Ces trois fonds étaient depuis longtemps au-dessus du pair. Mais leurs cours étaient restés stationnaires dans les dernières années, tandis que les prix du 2 3/4 p. 100 et ceux des fonds étrangers avaient continué à monter. Il était évident que la crainte d'une conversion ou d'un rachat arrêtait la hausse des consolidés et que le moment était opportun pour essayer de les convertir. Toutefois les dangers d'une pareille opération étaient grands. L'éventualité d'avoir à rembourser une masse aussi énorme de stock était d'autant plus formidable que les porteurs de « consols », et ceux de 3 p. 100 « réduit », avaient le droit d'exiger un préavis d'un an avant qu'on pût racheter leurs rentes.

M. Goschen proposa aux détenteurs des trois fonds d'échanger leurs titres contre un nouveau stock portant intérêt à 3 p. 100 pendant la première année, à 2 3/4 pendant les quatorze années suivantes, et à 2 1/2 pendant vingt années après, et ne pouvant être racheté pendant toute cette période, c'est-à-dire pas avant 1823. La conversion fut rendue obligatoire pour les porteurs du 3 p. 100 « nouveau » (qui n'avaient droit à aucun préavis), avec l'alternative de se faire rembourser au pair. Mais elle était facultative pour les porteurs des deux autres fonds auxquels un *bonus* de 5 *s.* par 100 livres fut offert pour les induire à renoncer au préavis d'un an.

Ces conditions furent acceptées par la presque totalité des premiers et par la grande majorité des détenteurs de « consols » ou de 3 p. 100 « réduit ». Un montant de 42 millions de livres resta seulement inconverti. Une loi ayant été votée pour imposer aux récal-

citrants le remboursement d'office à l'expiration du délai de préavis, les fonds nécessaires furent réunis au moyen de diverses opérations de trésorerie. Finalement les remboursements s'élevèrent seulement à 24.378.258 *l.* 13 *s.* 4 *d.*, dont 19.498.705 *l.* 18 *s.* 1 *d.* en 1889-90, et 4.879.552 *l.* 15 *s.* 3 *d.* en 1890-91 (1).

Le succès de cette gigantesque opération — que facilita l'état du marché monétaire où le taux de l'intérêt resta très bas — fut dû en grande partie à un ensemble de dispositions sagement conçues. Toute confusion, et tout embarras d'avoir à faire un choix, furent évités aux rentiers par la création d'un fonds nouveau unique. Le capital de la dette ne subit aucune augmentation du fait de la conversion. Pour ne plus rencontrer à l'avenir cette difficulté d'avoir à donner longtemps à l'avance un préavis de remboursement, il fut stipulé que le nouveau stock pourrait être converti ou racheté à partir de 1923 dans les délais et de la manière que le Parlement déterminerait. Enfin, ce qui aida beaucoup à la réussite, ce fut l'allocation à tous les agents agréés — banquiers, solicitors, stockbrokers, etc. — d'une commission de 1 *s.* 6 *d.* par 100 livres de stocks anciens apportés par leur entremise. L'attrait de cette rémunération devait inciter ces agents à donner à leurs clients des explications et des avis sans lesquels un grand nombre de ceux-ci n'au-

(1) Le total des rentes non converties était au 1er avril 1889 de 41.217.341 *l.* 16 *s.* 0 *d.* Par échange d'un montant égal de 2 3/4 p. 100

remis aux Commissaires de la Dette on annula des stocks 3 p. 100 pour	£.	16.590.453	15	8
Le fonctionnement du nouveau fonds d'amortissement et des conversions en rentes viagères permirent encore d'annuler.		248.629	7	0
et il fut remboursé en numéraire..		24378.258	13	4
Total égal.		41.217.341	16	0

(V. *Return relating to National Debt*, 1903, p. 41.)

raient pas accepté la conversion. Le montant des commissions qui furent ainsi payées s'éleva à £ 234.000 (environ 6 millions de francs) pour des dépôts de titres représentant un capital de £ 312.000.000.

Comme nous avons eu l'occasion de le mentionner déjà, le résultat de cette conversion a été de réduire la charge annuelle de la dette perpétuelle de £ 1.412.000 à partir de 1889, et d'une somme double à partir de 1903.

V. — Amortissement.

Les procédés d'amortissement qui consistent à constituer des fonds spéciaux devant servir au rachat de la dette n'ont eu généralement que peu d'efficacité. Nous avons déjà expliqué dans un autre chapitre de ce livre (v. page 430) que les amortissements opérés de 1832 à 1902 à l'aide de l'*Old Sinking Fund* créé en 1829, et auquel on affecte tous les excédents de recettes, n'avaient réellement amené, au cours de ces soixante-dix années, qu'une réduction de £ 43.158.358 dans le capital de la dette.

En 1875 on établit un nouveau fonds d'amortissement que l'on appela le *New Sinking Fund*, et qui devait fonctionner concurremment avec l'ancien. Sir Stafford Northcote fit voter qu'à partir de 1877-78 on prélèverait sur le fonds consolidé une somme fixe de £ 28.000.000 qui serait inscrite chaque année au budget comme une charge permanente de la dette (1). L'écart entre ce chiffre et le montant effectif réclamé pour le service des intérêts, des annuités et des frais

(1) La charge permanente pour 1875-1876 fut fixée à £ 27.400.000, et pour 1876-1877 à £ 27.700.000.

d'administration devait former la dotation du nouveau fonds, et être versé entre les mains des commissaires de la Dette nationale.

Les sommes mises ainsi à leur disposition s'élevèrent : à £ 764.825 en 1877; à £ 633.876 en 1878; à £ 651.064 en 1879. Elles descendirent à £ 354.402 en 1880; à £ 270.121 en 1881; à £ 213.793 en 1882. En 1885 et 1886 on dut suspendre complètement l'application de ce nouveau système d'amortissement. Puis, en 1887, M. Goschen fit reduire de 28 millions à 26 millions de livres la charge permanente mise sur le fonds consolidé, et ce dernier chiffre fut encore abaissé à 25 millions en 1889, et finalement à 23 millions en 1899, ce qui ne laissa pratiquement rien pour l'amortissement, lequel fut d'ailleurs suspendu totalement quelques mois après pour toute la durée de la guerre sud-africaine. Ajoutons que les sommes libres destinées au *New Sinking Fund* n'ont pas toujours été appliquées à des rachats de la dette perpétuelle, mais ont été, à différentes reprises, détournées pour d'autres objets, — comme on l'a fait fréquemment pour celles appartenant au vieux fonds.

La nouvelle méthode d'amortissement imaginée par Sir Stafford Northcote (on continue encore à l'appliquer) n'échappe pas d'ailleurs au reproche qui a été adressé au système du Dr Price, suivi de 1786 à 1828 (1). On n'amortit pas réellement quand ce que l'on rembourse d'une main doit être emprunté de l'autre. Et c'est pourtant ce que l'on a fait constamment avant la guerre du Transvaal. De 1875 à 1900, pour les télégraphes, pour des fortifications et des casernes, pour la défense impériale et la défense navale (actes de 1888 et 1889), ainsi que pour d'autres objets, on a créé chaque

(1) V. livre II, chap. IV, § V.

année de nouvelles dettes dont le montant est très supérieur à celui dont a profité le *New Sinking Fund*. Nous avons indiqué plus haut que les annuités terminables émises pour les besoins de ce budget extraordinaire de travaux publics représentaient encore au 31 mars 1903 — défalcation faite des remboursements déjà effectués — un capital de £ 27.570.428. Et si le service de ces annuités, qui nécessitait alors une somme de £ 1.391.772, n'est pas compris dans la charge permanente de la dette, il doit cependant être assuré par des crédits ouverts sur les fonds généraux de chaque budget.

On voit donc que le fonctionnement de ces deux caisses d'amortissement n'a pas donné les résultats que l'on attendait de leur institution. Le vieux *Sinking Fund*, le seul effectif en réalité, n'a jamais reçu de bien larges sommes, car les budgets sont établis avec un équilibre trop précis pour donner de gros excédents de recettes. Quant au nouveau, la facilité que l'on a, chaque fois qu'on le croit utile ou nécessaire, de réduire, ou même de supprimer totalement sa dotation annuelle, ne lui laisse que des ressources intermittentes et généralement insuffisantes pour qu'il puisse effectuer des amortissements un peu importants.

Au demeurant, le mode d'amortir le plus efficace a été jusqu'ici celui pratiqué à l'aide des annuités terminables. Bon an, mal an, les commissaires de la dette reçoivent, pour l'achat de rentes viagères, plus d'un million de livres qu'ils emploient à l'annulation de rentes consolidées. Mais c'est surtout la création d'annuités expirant au bout de peu d'années qui a permis de réduire le capital de la dette perpétuelle dans des proportions considérables. Les conversions en annuités de rentes appartenant aux Caisses d'épargne et à la Cour de Chancellerie n'ont été pratiquées

qu'à partir de 1863; et, de cette date à 1900, ces échanges ont porté sur un capital de £ 139.241.908 (3 milliards et demi de francs) de rentes consolidées qui ont été annulées. En voici la liste :

En 1863-1864	£ 29.000.000
1866-1867	2.500.000
1867-1868	2.500.000
1874-1875	7.000.000
1883-1884	70.241.908
1899	28.000.000
Total	£ 139.241.908

La dette nationale a été diminuée ainsi de plus de 200 millions de livres en cinquante ans par le jeu de ces annuités terminables, qui imposent, il est vrai, à une génération, au profit de l'avenir, des charges supérieures à celles qui lui incomberaient strictement. Toutefois, comme ces annuités se trouvent presque en totalité entre les mains des Commissaires de la dette (1), il est toujours facile, en cas de gêne financière nécessitant de nouveaux emprunts, de suspendre temporairement le paiement de la portion de l'annuité représentant un remboursement de capital. C'est ce qui eut lieu pendant la guerre du Transvaal : on se borna alors à payer l'intérêt simple sur ces annuités, dont on prolongea la durée. Quant à celles entre les mains des particuliers, le service en fut assuré intégralement, l'État ne pouvant, sans leur assentiment, déroger à ses engagements.

Les amortissements que nous venons de décrire, et qui ont été opérés par voie de rachats ou de conversions, ne sont pas les seuls qui aient été pratiqués

(1) Les Commissaires de la Dette sont : le Speaker de la Chambre des Communes, le Chancelier de l'Échiquier, les deux plus hauts magistrats (le *Lord Chief-Justice* et le *Master of the rolls*), le Payeur général, le gouverneur et le sous-gouverneur de la Banque d'Angleterre.

durant la période dont nous rendons compte dans ce chapitre. Diverses mesures ont encore contribué à réduire la dette perpétuelle; nous signalerons seulement les principales :

Les rachats de la *Land-Tax* ont permis d'annuler, de 1836 à 1902, des rentes consolidées pour un capital de 8 millions de livres environ.

En 1865, un montant de £ 3.945.349 de stock 3 p. 100 fut annulé avec des fonds libres entre les mains des Commissaires de la Dette et qui provenaient, soit de dons ou legs, soit d'arrérages de rentes non réclamés (*Unclaimed Dividends*). On disposa de même en 1869, pour l'amortissement d'un capital de £ 5.871.488, de sommes détenues depuis de longues années par les Cours de justice (*Chancery and Bankruptcy Courts*).

La dernière opération que nous mentionnerons ici fut plus importante (£ 26.558.959) et nécessite quelques explications. Depuis 1817, pour l'exécution de travaux publics ou pour d'autres objets, l'État faisait assez fréquemment des avances à certaines corporations locales, ou plutôt il leur prêtait son crédit pour leur permettre d'emprunter à de meilleures conditions. A cet effet, il leur remettait des bills de l'Échiquier qui furent payables d'abord à trois ans de date, puis à partir de 1820 à un an seulement. Mais à l'échéance, au lieu de les rembourser, on créait de nouveaux bills qui étaient échangés contre les anciens. Le montant des bills en circulation était d'ailleurs compris dans le chiffre de la dette flottante dont ils grossissaient l'importance. Cette méthode, condamnée sévèrement par la Commission des finances de 1828, fut modifiée en 1838, et les bills furent désormais payés à leur échéance avec le fonds de roulement de l'Échiquier, ce qui aboutissait fatalement à les convertir en dette

perpétuelle. En 1887 les avances ainsi faites à des autorités locales (déduction faite des remboursements et des non-valeurs) s'élevaient en capital à 36.526.056 *l.* 17 *s.* 5 *d.*, dont 9.468.713 *l.* 1 *s.* 4 *d.* avaient été fournies par les Commissaires de la dette avec les fonds des Caisses d'épargne. La créance de l'État était donc de 27.057.343 *l.* 16 *s.*1 *d.* On décida alors de créer un nouveau stock — le *Local Loan Stock* — complètement distinct des autres fonds publics, et qui, bien que l'intérêt en serait garanti par l'État, ne représenterait qu'une dette locale et non une dette nationale. De ce stock, rapportant 3 p. 100 (1) et évalué au pair, on remit aux Commissaires de la Dette un capital de 9.468.713 *l.* 1 *s.* 4 *d.* pour éteindre leur créance particulière, et on échangea avec eux le solde du nouveau stock, soit 27.057.343 *l.* 16 *s.* 1 *d.*, contre des titres de rente 3 p. 100 consolidé qu'ils détenaient pour le compte des Caisses d'épargne. Ces derniers titres, qui furent immédiatement annulés, formaient un capital de 26.558.959 *l.* 8 *s.* 3 *d.*, dont la dette nationale fut ainsi diminuée. (La différence entre ces deux sommes vient de ce que le 3 p. 100 consolidé fut évalué au prix moyen de la Bourse du 5 juin 1887, lequel était supérieur au pair).

VI. — Bilan et Charge annuelle.

Depuis un certain nombre d'années, les comptes de finances présentés périodiquement au Parlement donnent, avec la situation détaillée de la dette nationale

(1) Le stock créé en 1887 est garanti contre toute conversion pendant vingt-cinq ans; mais, d'après un acte de 1897, la Trésorerie est autorisée, pour les nouvelles émissions, à substituer un taux et un délai de rachat autres que ceux fixés en 1887.

telle que nous l'avons exposée dans ce chapitre, une liste des autres engagements de l'État pouvant entraîner éventuellement une responsabilité pécuniaire : c'est ce que l'on appelle les *Contingent or Indirect Liabilities.* On joint à cette liste un relevé des valeurs ou créances actives du Trésor : ce sont ses *assets*, c'est-à-dire les ressources dont il pourrait disposer et qu'il place en regard de son passif, dont elles forment, dans une certaine mesure, une contre-partie productive. Ces *assets* étaient évalués au 31 mars 1903 à une somme de £ 31.768.790, qui se décomposait comme suit :

£ 26.485.000	Valeur actuelle des actions du Canal de Suez.	
3.750.000	Avances remboursables dues à l'Échiquier, savoir :	
	a) En numéraire.	£ 750.000
	b) Créance sur les Colon. Sud-Afr.	3.000.000
		£ 3.750.000
.444.444	Dette des Colonies pour leur part dans le câble du Pacifique	
89.346	Dette du gouvernement indien pour annuité à la C[ie] du Télégraphe de la Mer Rouge.	
31.768.790		

La liste des *Contingent Liabilities* est trop longue pour être reproduite ici. Le total s'élève à £ 115.714.422. La plus grande partie de cette somme (£ 103.258.369) est représentée par des emprunts auxquels le Gouvernement britannique a donné sa garantie : on y trouve, pour £ 65.608.768, les *Local Loans* dont nous avons parlé plus haut, et des emprunts pour l'Irlande, la Jamaïque, le Canada, l'Égypte, la Turquie et la Grèce. Le solde (£ 12.456.053) se compose presque exclusivement des déficits que fait ressortir l'évaluation des valeurs de placement acquises par les Commissaires de la Dette pour employer les fonds dont ils ont la gestion. Les principaux créanciers de la Caisse de la Dette sont les déposants des Caisses d'épargne aux-

quels l'État garantit, avec un taux d'intérêt fixe, le remboursement intégral des sommes déposées. Aussi doit-il périodiquement combler les différences qui existent quand la valeur actuelle des placements est inférieure au montant des dépôts.

Nous avons fait connaître au début de ce chapitre la composition et l'importance de la dette nationale au 31 mars 1903. Pour que l'on puisse apprécier plus exactement le fardeau qu'elle fait peser sur la nation, nous donnons ci-dessous un tableau des charges qui en sont résultées pour le budget de 1902-03. Le total de ces charges est de 28.673.830 *l.* 14 *s.* 11 *d.*, dont 5.673.830 *l.* 14 *s.* 11 *d.* ont été prélevées sur les fonds généraux et en dehors du fonds consolidé, lequel n'a supporté que la charge permanente fixée pour cet exercice à 23 millions de livres. Voici comment se décompose cette dépense de £ 28.673.830, que divers remboursements ou profits éventuels ont ramené finalement au chiffre net de 28.434.482 *l.* 12 *s.* 11 *d.* :

	A la charge du fonds consolidé.	En dehors du fonds consolidé.	TOTAL
	£	£	£
I. Intérêt de la Dette perpétuelle.	15.033.212	2.310.000	17.343.212
II. Annuités terminables. .	7.327.439	1.391.772	8.719.211
III. Intérêt de la Dette flottante.	385.661	1.895.050	2.280.711
IV. Frais d'adm. et d'émiss.	180.144	77.008	(1) 257.152
V. *New Sinking Fund* . . .	73.544	»	(2) 73.544
	23.000.000	5.673.830	28.673.830

(1) V. le détail donné p. 550.
(2) Cette somme comprend £ 180.144 payées à la Banque d'Angleterre pour le service de la Dette, et £ 77.008 pour dépenses occasionnées par l'émission des emprunts de guerre.

Si l'on compare les charges de la Dette aux deux dates extrêmes de notre période, on trouve qu'elles ont été en 1835-36 de £ 29.667.464, et en 1902-03 de £ 28.673.830. L'écart est à peine d'un million de livres, bien que le capital ait été diminué de 73 millions, et l'intérêt abaissé (pour les consolidés) de 3 1/2 et 3 p. 100 à un taux de 2 3/4 p. 100. Cette anomalie s'explique par le chiffre élevé (plus que double) des annuités terminables : £ 8.719.211 contre £ 4.220.751. Le service de ces annuités constituant un véritable amortissement, on voit que le budget de 1902 renfermait, pour la réduction de la Dette, des provisions beaucoup plus considérables que celles de 1835.

CHAPITRE V

LE GOUVERNEMENT LOCAL (1)

I. Organisation. — II. Dépenses. — III. Recettes.

Les dépenses et les dettes des localités dans le Royaume-Uni ont pris de nos jours un tel développement qu'il n'est pas possible de les passer entièrement sous silence dans une histoire des finances publiques de ce pays. D'autre part, les ressources avec lesquelles il est pourvu à ces charges locales sont en grande partie demandées à des impositions fort lourdes qui, en raison de leur nature et de leur importance, forment une partie essentielle de son régime fiscal. Il a donc semblé nécessaire d'exposer ici l'organisation des pouvoirs locaux, et de décrire sommairement les moyens financiers dont ils disposent pour remplir leur mission.

I. — Organisation.

Durant des siècles, et jusqu'à une époque toute récente, le pouvoir central s'est à peu près complète-

(1) Les explications contenues dans ce chapitre concernent exclusivement les institutions de l'Angleterre et du Pays de Galles placées sous le contrôle et la surveillance du *Local Government Board*. Les institutions locales de l'Écosse et de l'Irlande n'ont ni la même origine ni le même caractère que celles de l'Angleterre, et leur description exigerait des développements qui ne peuvent trouver place dans ce chapitre final de notre travail.

ment désintéressé de l'administration des affaires locales. Ayant concentré fortement entre ses mains les grands services (relations extérieures, armée, marine, perception des impôts), il avait abandonné aux autorités régionales ou aux intéressés eux-mêmes le soin de pourvoir aux autres besoins publics des populations.

Les anciennes divisions historiques du royaume étaient le comté et la paroisse, et toute la besogne administrative avait été placée dans les comtés entre les mains de quelques propriétaires ou de membres du clergé qui, sous le nom de juges de paix, « administraient, jugeaient, taxaient et dépensaient à leur gré les contributions qu'ils imposaient aux populations ». Ces magistrats, nommés par la Couronne, et dont le nombre était illimité et les fonctions gratuites, se réunissaient au chef-lieu en sessions trimestrielles (*quarter sessions*), ou, au nombre de deux ou de trois, tenaient dans certains cantons des audiences plus fréquentes — dénommées *petty sessions* — dans lesquelles ils expédiaient les affaires moins importantes. Leurs attributions judiciaires et administratives, qui résultaient de nombreux statuts ou de « commissions », étaient étendues et variées, et c'étaient eux qui nommaient la plupart des fonctionnaires du comté. En 1738 ils furent autorisés à remplacer les taxes diverses, qu'ils avaient coutume de lever, par une taxe générale de comté qu'ils faisaient percevoir par les *Overseers* des paroisses comme partie de la taxe des pauvres.

La paroisse, constituée à l'origine pour gérer le temporel du culte, fut érigée en 1601 — par le célèbre statut d'Élisabeth — en une unité administrative (*civil or « poor- law » parish*), et chargée du soin exclusif de l'entretien de ses pauvres. Chaque paroisse

était gouvernée par sa *Vestry*, qui était une assemblée de tous les habitants payant la taxe des pauvres, et qui, sous la présidence du recteur, élisait chaque année les *Churchwardens* (marguilliers) et les *Overseers*. A ces derniers était confiée la mission d'asseoir et de percevoir cette taxe des pauvres, et d'en employer le produit pour les besoins de l'assistance ou pour certains autres services paroissiaux.

Il y avait encore un certain nombre de villes (*Municipal Boroughs*) qui avaient obtenu des chartes leur permettant de s'administrer par un corps municipal composé d'un maire, d'aldermen et de conseillers, et ce corps se recrutait par co-optation ou était élu par une étroite oligarchie de quelques bourgeois ou *freemen*. On comptait 246 de ces bourgs (1) quand la loi organique de 1835, dont nous avons parlé précédemment (2), élargit la franchise municipale en accordant le droit de vote pour les élections à tous les habitants payant des taxes pour l'occupation d'une maison, et résidant à une distance ne dépassant pas 7 milles.

Puis, des besoins nouveaux s'étant manifestés, on avait créé successivement, pour des objets spéciaux et déterminés (entretien des routes, police sanitaire, salubrité publique, cimetières, écoles, police, éclairage, etc.), des autorités nouvelles, conseils ou comités, choisies ou élues d'après les modes les plus divers, et sans avoir égard le plus souvent aux autres pouvoirs locaux, pas plus qu'aux circonscriptions déjà existantes. Toutes ces autorités locales, entièrement indépendantes, sans liens ou subordination entre elles, s'ignorant les unes les autres, levaient des taxes et dépensaient sans contrôle ni surveillance. Les

(1) 178 en Angleterre, et 68 en Écosse.
(2) V. chap. Ier, p. 399.

circonscriptions formées se coupaient et s'enchevêtraient de la manière la plus hétéroclite. Et le désordre était tel en 1883 qu'on a pu décrire alors le gouvernement local « comme un chaos de circonscriptions, un chaos d'autorités, un chaos de taxes (1) ».

Cependant, dès 1871, le Parlement, ému de l'inefficacité des lois qu'il votait, et peu renseigné, par les Commissions d'enquête qu'il instituait de temps en temps, sur la manière dont les autorités appliquaient ces lois et géraient les intérêts qui leur étaient confiés, résolut de constituer un ministère spécial — le *Local Government Board* — qui serait chargé de la surveillance de l'administration locale. Les pouvoirs de ce ministère ont été successivement élargis et augmentés; et sous son impulsion les lois de 1888 et 1894 ont fait disparaître un grand nombre de corps et comités locaux dont les attributions ont été réparties entre trois unités administratives : le comté, le district et la paroisse, qui forment aujourd'hui l'ossature du gouvernement local. En dehors de ces trois divisions administratives, il ne subsiste plus qu'un nombre restreint d'organismes indépendants, dont les plus importants sont le Bourg (*Borough*) et l'Union, agrégation de paroisses pour l'administration des pauvres.

Nous allons énumérer brièvement les attributions de ces diverses unités administratives qui, dotées de la personnalité civile et gouvernées maintenant par des conseils élus, fonctionnent sous la direction et la surveillance, non seulement du *Local Government Board*, mais aussi des autres autorités centrales, telles que le Conseil Privé, le *Home Office*, le *Board of Agriculture*, le *Board of Trade* et le *Board of Education.*

(1) M. D. Chalmers, *Local Government.*

Paroisse. — L'acte de 1894, qui conféra à la paroisse la personnalité civile, lui a donné le droit de posséder, d'aliéner, d'emprunter, et lui a permis, en outre, d'organiser ou d'administrer elle-même un petit nombre de services publics locaux, dont le fonctionnement est prévu et réglementé par des lois spéciales. L'adoption de ces lois (*permissive* ou *adoptive acts*) est facultative et laissée à la décision des électeurs paroissiaux; elles concernent l'éclairage et la police (*Lighting and Watching Act.* 1833), l'établissement de cimetières, bains et lavoirs publics, bibliothèques et lieux de récréation. Mais tous les services pour la voirie, la salubrité, l'enseignement, la police, sont placés dans les attributions d'autres autorités (Conseils de districts, d'Unions, de Comtés); et, pratiquement, le rôle des paroisses est encore fort limité au point de vue administratif et financier.

Les paroisses ayant plus de 300 âmes doivent élire chaque année (1) un Conseil paroissial (*parish Council*) qui se compose d'un Président et d'un nombre de conseillers (5 au moins, 15 au plus) déterminé par le Conseil du Comté. Celles qui comptent moins de 300 habitants (2) sont administrées par l'assemblée paroissiale (*parish meeting*) qui est l'assemblée de tous les habitants inscrits sur les listes de la paroisse, tant pour les élections locales que pour les élections parlementaires. Cette assemblée paroissiale doit se réunir au moins deux fois chaque année, et elle délibère et

(1) Une loi plus récente a fixé à trois ans la durée des fonctions des conseillers paroissiaux qui, originairement, étaient élus pour une année seulement.

(2) Les paroisses ayant plus de 100, mais moins de 300 habitants, ont la liberté d'instituer un Conseil paroissial. Le Conseil du Comté peut également, avec l'assentiment de l'assemblée paroissiale, grouper plusieurs petites paroisses sous l'administration d'un Conseil commun. Sur les 13.093 paroisses rurales existant en 1898 en Angleterre et dans le Pays de Galles, 7.310 possédaient un Conseil paroissial.

vote sur toutes les questions qui intéressent la paroisse.

Le président (*chairman*) et les *overseers*, élus annuellement, sont les représentants légaux de la paroisse; ils peuvent instituer des comités et lever des taxes (y compris celles pour l'application des *permissive acts*), pourvu qu'elles ne dépassent pas un maximum de 6 pence par livre de revenu imposable. Là où existe un Conseil paroissial, ce Conseil ne peut engager des dépenses qui entraîneraient une taxe de plus de 3 pence par livre de revenu, ni contracter des emprunts ou vendre des terrains communaux sans le consentement de l'assemblée paroissiale.

Les comptes financiers de tout Conseil de paroisse, de même que ceux des assemblées paroissiales, sont examinés chaque année par l'auditeur du district qui est un fonctionnaire dépendant du *Local Government Board.*

Bourg (*Borough*). — Il existait en 1900, en Angleterre et dans le Pays de Galles, 378 villes placées sous le régime de la loi de 1882 sur les corporations municipales. Ces villes s'administrent d'une manière à peu près indépendante au moyen d'un Conseil composé d'un maire, d'aldermen et de conseillers. Le nombre des conseillers, qui sont élus pour trois ans avec renouvellement par tiers chaque année, est fixé par la charte d'incorporation (il varie de 15 à 51 au maximum); ils choisissent eux-mêmes les *aldermen* dont le nombre est égal au tiers de celui des conseillers. Ces aldermen restent en exercice pendant six années, mais la moitié d'entre eux se retirent par roulement tous les trois ans. La plus longue durée de leurs fonctions est un élément de stabilité et de continuité pour l'administration municipale. Le maire, dont les fonctions sont purement représentatives, et qui reçoit géné-

ralement un traitement, est élu par le Conseil pour une seule année; mais il est rééligible.

Certains bourgs (on en compte 64) ont, en vertu d'anciens privilèges, le rang de comtés. On les nomme *County Boroughs*, et ils sont indépendants de la juridiction du comté administratif dans lequel ils sont situés. Ils ne contribuent aux taxes levées pour l'administration de ce comté que dans des cas spéciaux déterminés. La cité de Londres, qui est aussi une corporation municipale, a conservé son ancienne constitution et ses institutions privilégiées, consacrées par une foule de lois et de chartes dont certaines remontent à l'an 1000. Elle possède le double caractère de municipalité et de comté. Elle a sa police et ses tribunaux particuliers. Elle jouit enfin d'une entière indépendance administrative et n'est soumise à aucun contrôle financier ou autre.

Les attributions propres des municipalités sont assez restreintes et concernent, outre la gestion des propriétés communales, les dépenses relatives à la police, aux aliénés, à l'enseignement technique et secondaire, aux écoles d'art et de science, aux musées, bibliothèques, etc. Il y est fait face au moyen du fonds commun (*borough fund*) constitué par l'ensemble des revenus municipaux (rentes et loyers, péages, droits de marchés, etc.), et, en cas d'insuffisance, par une taxe de bourg (*borough rate*). Tous les grands services d'édilité, ceux des égouts, de la voirie, de l'éclairage public, des eaux et du gaz, des marchés, hôpitaux, et de certains travaux publics, sont assurés par un organisme distinct du corps municipal. L'Angleterre est, en effet, divisée depuis 1894 en districts urbains ou ruraux, et la circonscription d'un district urbain comprend les villes et tous les lieux qui étaient autrefois sous la juridiction d'un conseil local ou de comités

spéciaux (*Improvement Commissioners*). Mais dans tous les bourgs incorporés, les Conseils municipaux (*Town Councils*) sont de droit chargés de l'administration du district urbain; ils sont encore substitués aux autorités spéciales qui existaient jadis : 1° pour le service sanitaire dans les villes maritimes (*Port sanitaries authorities*); 2° pour la gestion des ports, jetées, docks et quais (*Harbour, Pier, Dock and Quay Authorities*); 3° pour l'administration des cimetières (*Burial Boards*).

Pour tous ces services, les bourgs établissent de comptes séparés et distincts des comptes municipaux. Ils jouissent d'une entière indépendance et ne sont soumis à aucun contrôle pour leur administration financière, sauf en matière d'emprunts gagés par le produit des taxes. Les comptes municipaux sont examinés, non par les délégués du *Local Government Board*, mais par trois auditeurs locaux, dont deux nommés par les électeurs et un désigné par le maire.

District. — La loi de 1894 a créé une nouvelle circonscription, le district, échelon intermédiaire entre la paroisse et le comté. Cette unité administrative, qui se compose d'un nombre déterminé de paroisses, est administrée par un Conseil électif auquel on a confié les pouvoirs et les attributions possédés antérieurement par divers comités locaux, qui furent abolis, et dont les principaux étaient les *Boards of Health* et les *Highways Boards*. Parmi ces attributions se trouvent l'entretien des routes [*Highways* (1)], l'adduction et la distribution des eaux, la voirie rurale et urbaine (constructions, rues, places, squares, etc.), l'éclairage (gaz et électricité), tout ce qui concerne

(1) Les grandes routes (*Mainways*) sont entretenues par les comtés.

l'hygiène et la santé publique,les hôpitaux, marchés, abattoirs, etc. Des autres pouvoirs confiés à un Conseil de district, nous citerons encore les licences à accorder à certaines industries, ainsi que l'application des lois sur les habitations ouvrières, sur les manufactures et ateliers, et de celles, facultatives, relatives aux musées, bibliothèques publiques, etc.

Le nombre des districts ainsi formés était en 1898 de 1.776. Ce chiffre comprend les 308 bourgs municipaux dont les Conseils agissent comme autorités de district, ainsi qu'il a été dit plus haut. Des 1.468 autres districts, 802 étaient urbains, et 666 ruraux. (Il existe des différences considérables entre le district urbain et le district rural, le premier ayant naturellement des attributions et des devoirs beaucoup plus étendus que le second.)

Le nombre des membres d'un Conseil de district varie d'après l'étendue et la population du district, mais il doit être nommé au moins un membre par toute paroisse possédant 300 habitants. Les conseillers sont élus pour trois ans par les électeurs paroissiaux, et les femmes, même mariées, sont éligibles. Le président, choisi par le Conseil, doit être de sexe mâle, et devient de droit, en vertu de sa charge, un magistrat (*Justice of the Peace*) pour le comté dans lequel son district est situé.

Le *Local Government Board* exerce un contrôle actif sur l'administration du district. Il peut prescrire, et même faire exécuter, aux frais du district, les travaux relatifs aux égouts et à l'adduction d'eau que le Conseil aurait refusé de faire. Il fait examiner chaque année les comptes financiers par l'un de ses auditeurs.

Union. — Les abus monstrueux qui s'étaient intro-

duits dans l'application par les paroisses des lois sur les pauvres décidèrent enfin le législateur à réorganiser l'assistance publique, qui fut placée sous la haute direction et le contrôle du pouvoir central. La loi de 1834, que nous avons mentionnée dans une autre partie de ce livre, divisa l'Angleterre et le Pays de Galles en circonscriptions administratives, appelées Unions, formées par la réunion d'un certain nombre de paroisses dont les services d'assistance furent centralisés pour être gérés en commun (1).

Les Unions sont administrées par un conseil dénommé : *Board of Guardians of the poor*. Chaque paroisse (et dans les villes chacun des quartiers — *wards* — entre lesquels elles peuvent avoir été divisées) élit, d'après le chiffre de sa population, un ou plusieurs représentants pour former ce Conseil d'administration. Depuis 1894, ces administrateurs (*guardians*) sont nommés au scrutin, dans les districts *urbains*, par tous les électeurs de la paroisse inscrits sur les listes dressées pour les élections parlementaires ou locales. Il n'est plus fait d'élection dans les districts *ruraux*, et les conseillers de district sont *ex officio* membres du Conseil de l'Union. Les femmes, même mariées, sont éligibles. Les *guardians* sont élus pour trois ans, mais le conseil se renouvelle par tiers chaque année; il jouit de la personnalité civile.

Chaque Union doit posséder un *workhouse*. Ces établissements sont de véritables cités renfermant souvent une population de plusieurs milliers d'internés. Ils sont réglementairement divisés en sept quartiers ou

(1) Chaque Union comprend en moyenne 30 ou 40 paroisses. Cependant, dans certains comtés, ce chiffre est dépassé, et l'on cite dans le comté de Lincoln une Union qui groupe 99 paroisses. Par contre, les centres populeux ne forment généralement qu'un seul district administratif. A Londres, il y a 30 Unions, chacune des grandes paroisses constituant une Union.

sections, savoir : trois classes pour les hommes, dont une pour les vieillards infirmes, une autre pour les indigents valides, la troisième pour les enfants au-dessus de sept ans et au-dessous de quatorze ans; les mêmes classes pour les femmes; et une septième pour les enfants au-dessous de sept ans. Enfin, il existe dans tous les *workhouses* un quartier spécial où sont accueillis, mais pour une nuit seulement, tous les vagabonds et gens sans asile qui s'y adressent. Les aliénés et idiots dangereux sont transférés dans les asiles dépendant des autorités des comtés, et les frais d'entretien sont à la charge de l'Union. Les enfants hospitalisés dans le *workhouse* sont instruits dans l'établissement même par un instituteur rétribué par l'État, ou bien ils fréquentent les écoles locales. Cependant, pour obvier aux dangers de contamination et aux autres inconvénients d'une éducation faite à l'intérieur du *workhouse*, on a été amené à établir des maisons ou écoles spéciales, dans lesquelles un certain nombre des enfants assistés sont élevés et entretenus.

Indépendamment de l'assistance publique et de l'administration des *workhouses*, les Conseils des Unions ont été successivement chargés d'attributions variées. Jusqu'en 1894, ils furent les seules autorités locales dans leur circonscription pour l'administration sanitaire et l'entretien des routes. Ils sont encore chargés de la révision et de la fixation des évaluations quinquennales faites pour les impositions locales. Ils nomment et rétribuent les agents enregistreurs des naissances et des décès; assurent l'application des lois relatives à la vaccination, à la protection des enfants en bas âge, à la fréquentation des écoles, etc., etc.

Le *Local Government Board* exerce sur les Conseils administratifs des Unions une autorité et une surveillance de tous les instants. Il réglemente, prescrit, décide

sur toutes les matières concernant la législation et l'administration des pauvres. Toutes les nominations d'employés salariés, sauf celles du personnel inférieur, doivent être approuvées par lui, et il a le droit de révoquer les agents nommés par les *guardians*, alors que ceux-ci ne peuvent le faire qu'avec son agrément. Pour exercer son action et son contrôle sur les Unions, ainsi que pour assurer l'unité de direction dans l'application des lois et règlements concernant les pauvres, il dispose de deux corps de fonctionnaires : les inspecteurs et les auditeurs. Il existe onze circonscriptions d'inspection et trente-trois districts d'*audit*. L'inspecteur assiste aux réunions des Conseils de *guardians*, inspecte le *workhouse* et les autres établissements ou lieux d'assistance, recueille les plaintes et les réclamations, relève les infractions ou les irrégularités qui pourraient avoir été commises, donne des avis ou des conseils, et signale les conséquences de certains errements ou modes d'opérer. Les rapports des inspecteurs ou les résultats de leurs investigations sont communiqués chaque année au Parlement.

L'auditeur examine tous les six mois les comptes que doivent produire les *guardians* et tous les autres agents comptables de l'Union. Ces comptes doivent être rédigés sur les formules et dans les formes prescrites par l'administration centrale. L'examen se fait publiquement, au jour et au lieu fixés, en présence de tous les intéressés. Le devoir de l'auditeur est de rejeter toute dépense qui ne lui semble pas justifiée ou qu'il considère comme une transgression de la loi ou des règlements. Toutes les dépenses ainsi rejetées sont mises à la charge de la personne qu'il en juge responsable, et le remboursement doit en être effectué dans les sept jours à la caisse du trésorier. Appel des décisions de l'auditeur peut être fait au *Loeal Government*

Board, et en certains cas à la Haute-Cour de Justice.

Comté. — C'est une loi de 1888 qui a créé les Conseils de comté, nouveaux corps électifs auxquels on a transféré les pouvoirs administratifs des juges de paix. Ceux-ci n'ont conservé, avec leurs pouvoirs judiciaires, qu'une part dans le contrôle de la police, et le droit de juger les réclamations en matière de taxes et d'accorder les licences annuelles pour la vente des boissons spiritueuses.

Parmi ces attributions administratives, fort nombreuses, les principales étaient : la police du comté; l'entretien des grandes routes et des ponts, des asiles d'aliénés, des maisons pénitentiaires (*reformatories*) et de correction (*industrial schools*); l'enseignement technique et secondaire; les poids et mesures, etc.

En 1894 les pouvoirs des Conseils de comté furent étendus, et on leur confia un certain contrôle sur les Conseils de district et de paroisse, dans l'administration desquels ils interviennent en des cas assez nombreux. Enfin la loi de 1902 (*Education Act*, 1902), qui abolit les Conseils scolaires (*School Boards*), a placé toutes les écoles primaires, libres ou officielles, sous l'administration des Conseils de comté (1).

Le nombre des membres d'un Conseil de comté

(1) Le Conseil du comté de Londres possède en outre un grand nombre d'attributions spéciales fort importantes : la construction et l'entretien des grands réseaux d'égouts; les travaux d'amélioration et d'élargissement des rues; la réglementation des constructions nouvelles; la construction et l'entretien des quais et des ponts de la Tamise; le service des incendies; l'installation et l'entretien des parcs et jardins publics; la surveillance des abattoirs et laiteries; l'exécution des lois relatives au pétrole et aux explosifs; l'établissement et l'exploitation de tramways, etc., etc. Toutefois, contrairement à ce qui a lieu dans le reste du pays, le Conseil du comté de Londres ne paye ni ne dirige la police de la métropole, et il ne supporte que des charges extrêmement réduites pour les grandes routes, dont il n'entretient qu'une étendue très limitée.

varie d'après l'étendue du comté (de 28 pour Rutland et 32 pour Radnor, à 120 pour la division ouest [*West Riding*] du Yorkshire, et 137 pour Londres). Le quart du Conseil est composé d'aldermen élus pour six années par les autres conseillers ordinaires qui, eux, sont nommés pour trois ans par les électeurs du comté.

II. — Dépenses.

Quand, vers la fin du siècle dernier, des statistiques et des renseignements, qui avaient fait défaut jusqu'alors, vinrent révéler l'étendue des charges et la progression rapide des dépenses du gouvernement local, il y eut dans tout le pays une stupéfaction générale; et les protestations qu'elles soulevèrent se sont encore accentuées au cours des années récentes, en présence de l'accroissement continu de ces charges et des taxes écrasantes qu'elles ont nécessitées.

C'est en 1871 que M. Goschen, alors président du *Poor Law Board*, publia le premier rapport relatif aux taxes locales qui, d'après ses recherches, avaient doublé depuis cinquante ans, passant de 8 millions à 16 millions de livres. D'après ce rapport les dépenses des diverses autorités locales s'étaient élevées en 1868 (la dernière année dont il avait pu utiliser les statistiques) à la somme de £ 30.273.000. Depuis lors elles ont monté : à £ 53.412.000 en 1882-83; à £ 58.528.430 en 1890-91; à £ 75.675.526 en 1895-96; à £ 91.877.337 en 1898-99. Enfin en 1901-02 elles atteignaient £ 121.239.955 (plus de 3 milliards de francs), c'est-à-dire qu'elles avaient quadruplé en trente-trois ans.

Une progression aussi rapide des dépenses était bien de nature à surprendre et émouvoir l'opinion publique, déjà alarmée par l'énormité des taxes réclamées pour les services locaux. Dans une seule

période quinquennale — de 1893 à 1898 — l'augmentation pour 100 de ces taxes avait été quatre fois plus grande que l'augmentation correspondante de la population, et trois fois plus forte que celle des valeurs imposables. Et cependant les taxes ne contribuent même pas pour la moitié aux dépenses, dont le complément doit être couvert par des subventions de l'État et par des emprunts de plus en plus nombreux. De £ 92.800.000 en 1874-75, les dettes locales ont monté à £ 343.400.000 en 1901-02 (1).

Quand l'on recherche les causes d'un pareil accroissement de charges, on les trouve dans les attributions nouvelles confiées aux diverses corporations locales, et surtout dans les tâches variées qui ont été imposées aux autorités urbaines par les conditions de la vie moderne. La tendance de plus en plus prononcée des populations à se grouper, à se concentrer dans de grandes villes est un phénomène bien connu et presque universel. Ce grand fait social, qui a été l'une des conséquences de la révolution industrielle opérée au XIXe siècle, a bouleversé les conditions d'existence de la majorité des familles, adonnées jusqu'alors à des occupations rurales, et destinées désormais à vivre dans de vastes cités. Cette vie urbaine a engendré des problèmes complexes et multiples, et rendu plus difficiles à remplir les devoirs des autorités municipales, pour remédier aux maux inséparables d'une pareille concentration, et pour assurer aux habitants, avec la sécurité, le bien-être physique et moral et les autres avantages de la civilisation moderne. La manière dont elles se sont acquittées de ces devoirs, les dettes énormes qui ont été contractées, l'exagération des taxes levées, ont

(1) A la date du 31 mars 1902, la dette locale du Royaume-Uni dépassait 400 millions de livres (dix milliards de francs) savoir : Angleterre, £ 343.416.582; Écosse, £ 49.211.868; Irlande, £ 14.440.595.

soulevé de violentes protestations. On a voulu voir dans la direction donnée à certaines formes de l'activité municipale (à ce que l'on appelle le *Municipal Trading*) des tendances nettement socialistes, et l'on a prédit que la plupart des villes s'acheminaient vers la banqueroute.

Que les finances locales n'aient pas toujours été gérées avec l'économie et la prudence désirables, que des travaux coûteux ou trop somptueux aient été exécutés, parfois avec précipitation ou extravagance, parfois sans nécessité, que certaines municipalités se soient chargées de services publics qui pouvaient être assurés plus économiquement par des entreprises privées, tout cela n'est pas niable assurément. Mais on doit reconnaître aussi que, d'autre part, les vieilles cités, étroites et malsaines, devaient être transformées pour les adapter aux besoins d'une population qui s'accroît et se multiplie de jour en jour dans des proportions énormes, et que cette transformation réclamait un effort financier exceptionnel. Pour les nouveaux habitants — venus généralement de la campagne — les dangers résultant de la densité et du contact incessant de familles nombreuses dans des habitations communes étaient grands, et devaient être évités ou atténués; les conditions de la vie urbaine devaient être améliorées de façon à ce qu'elle ne devînt pas pernicieuse pour la race. On devait combattre ou détruire les causes d'infection et de maladies, abaisser le taux de la mortalité, assurer la santé, l'éducation morale et physique de l'enfance. Il fallut donc donner aux villes « des rues meilleures et plus larges, un système d'égouts plus scientifique, un meilleur approvisionnement d'eau, un meilleur nettoyage, une protection sanitaire meilleure contre les maladies infectieuses, un meilleur éclairage, des logements meilleurs, des

facilités meilleures pour les transports urbains et aussi pour l'éducation, des parcs et des lieux de récréation, ainsi que toutes les autres améliorations que la science moderne peut suggérer (1) ».

Ce sont ces obligations nouvelles, ce sont toutes ces tâches si variées et si essentielles, qui expliquent le développement des dettes locales. Et la liste ci-après, où les dépenses extraordinaires, faites au moyen d'emprunts, sont rangées par ordre d'importance, renseignera sur l'emploi qui a été fait de tous ces fonds d'emprunts dont le total, comme il a été dit plus haut, s'élevait au 31 mars 1902 à 343 millions de livres sterling :

1. Service des eaux	£	58.959.546
2. Voirie (rues et routes)		40.368.886
3. Ports, docks, quais, jetées		38.022.999
4. Écoles		33.482.356
5. Égouts et usines d'épandage		33.200.468
6. Usines à gaz		22.297.569
7. Usines d'électricité		14.831.630
8. Tramways		12.739.646
9. Travaux et objets divers		12.187.756
10. Assistance (*Workhouses*, asiles, écoles, etc.)		11.273.762
11. Asiles d'aliénés		8.248.165
12. Marchés		7.206.331
13. Habitations ouvrières		6.927.434
14. Parcs, jardins publics, etc.		6.885.408
15. Bâtiments publics, bureaux, etc.		6.456.310
16. Avances à la Cie du Canal de Manchester		5.098.627
17. Ponts et bacs		4.593.047
18. Hôpitaux		3.249.993
19. Cimetières		2.999.907
20. Drainage, endiguements, etc.		2.897.261
21. Bains et lavoirs publics		2.513.760
22. Hospices spéciaux (fièvres, variole, etc.)		1.896.750
23. Stations de police, maisons d'arrêt		1.605.624
24. Travaux de voirie d'intérêt privé		1.516.005
25. Tunnels sous la Tamise		1.381.278
A reporter		340.840.518

(1) Albert Shaw, *Municipal Government in Great Britain*, 1898, p. 10.

	Report.	340.840.518
26.	Service des pompes à incendie	1.258.149
27.	Bibliothèques, musées	1.128.025
28.	Chemins de fer à voie étroite	189.890
	Total. £	343.416.582

On a pu remarquer que dans ce montant de £ 343.416.582 une somme de plus de 150 millions de livres a été affectée à des travaux qui sont, dans une assez grande mesure, productifs de revenus. Ce sont les usines à gaz et à électricité, les installations pour les eaux, les marchés, les tramways, les habitations ouvrières, les ports et installations maritimes. Les budgets locaux se trouvent naturellement grossis des recettes et des dépenses afférentes à ces entreprises, dont les municipalités retirent parfois des profits assez importants. C'est le cas notamment pour les usines à gaz gérées directement par des autorités locales. D'après une publication du *Board of Trade*, ces entreprises avaient donné en 1898, 1899 et 1900 des bénéfices nets, qui ont été de £ 573.000, £ 608.000, et £ 396.000 respectivement, après déduction de tous frais d'exploitation et des charges des emprunts contractés pour leur établissement.

Il nous reste à indiquer la nature ou l'objet des dépenses faites par les diverses autorités locales pendant l'année 1901-02, où, comme il a été dit plus haut, elles se sont élevées à £ 121.239.955. En voici le détail :

1.	Service des emprunts (intér. et amortiss.) £	18.336.837
2.	*Allotments*	49.503
3.	Bains et lavoirs publics	379.373
4.	Ponts et bacs	275.335
5.	Cimetières	407.940
6.	Épizooties	47.501
7.	Instruction publique	10.068.847
	A reporter	29.565.336

Report.	29.565.336
8. Éclairage électrique (autre que l'éclair. publ.)	973.305
9. Service d'incendie	452.565
10. Usines à gaz	5.722.801
11. Ports, docks, quais	1.786.859
12. Routes et voies publiques	9.728.513
13. Hôpitaux	773.310
14. Boues et ordures ménagères	1.884.374
15. Habitations ouvrières	87.248
16. Épidémies	32.293
17. Administration de la justice	245.692
18. Drainage et endiguements	297.964
19. Bibliothèques et musées	457.894
20. Éclairage public	1.849.758
21. Aliénés	2.580.995
22. Marchés	450.903
23. Parcs, etc.	631.352
24. Police	5.530.338
25. Assistance des pauvres	9.297.242
26. Hôpitaux spéciaux (fièvres pernicieuses, etc.)	488.295
27. Travaux d'intérêt privé	1.538.577
28. Poursuites criminelles	152.361
29. Édifices, bureaux, etc.	437.125
30. Égouts	1.937.930
31. Abattoirs	39.531
32. Tramways	1.817.011
33. État civil (décès, naissances, etc.)	98.357
34. Listes électorales	245.244
35. Vaccination	280.860
36. Évaluation des revenus imposables	169.677
37. Service des eaux	1.657.413
38. Poids et mesures	93.979
39. Travaux publics et divers	1.289.474
40. Dépenses d'administration (1)	856.792
41. Frais judiciaires ou parlementaires (1)	268.366
42. Traitements et pensions (1)	2.574.045
43. Élections	126.598
44. Dépenses diverses	956.824
45. Dépenses extraordinaires sur fonds d'emprunts	33.862.754
Total. . . £	121.239.955

(1) Les chiffres indiqués sous les nos 40, 41 et 42, ne comprennent qu'une partie des dépenses d'administration et de personnel. Dans beaucoup de cas, les autorités locales portent directement les frais de cette nature aux comptes des entreprises ou services spéciaux qu'ils concernent.

Sur cette somme de £ 121.239.955, les autorités municipales qui ont l'administration des villes et des districts urbains ont dépensé pas moins de £ 75.003.367 pour la police, la salubrité et les autres services publics à leur charge. De leur côté, les Unions ont dépensé une somme totale de £ 16.373.574, savoir : pour l'entretien des pauvres, £ 12.890.714; pour divers services paroissiaux auxquels il est pourvu au moyen de la taxe des pauvres, £ 1.537.965; pour travaux sur fonds d'emprunts, £ 1.944.895. Viennent ensuite, par ordre d'importance, les dépenses faites pour l'enseignement primaire par les *School Boards* (£ 12.818.281); par les Conseils de comtés (£ 7.246.452) pour la police, les asiles d'aliénés, etc.; par les administrations des ports (£ 4.475.423); par les *Highway Boards*, pour la vicinalité (£ 2.173.253). D'autres autorités locales ont encore effectué des dépenses se montant au total à £ 2.848.982 : ce sont les Conseils de districts ruraux (£ 1.693.264); les Comités d'inhumations — *Burial Boards* — (£ 700.593); les syndicats de drainage ou d'endiguements (£ 455.125) et divers petits groupements spéciaux (£ 139.377). Enfin les paroisses, dont nous avons dit le rôle peu important dans l'administration locale, n'avaient dépensé, toutes réunies, que la somme relativement minime de £ 161.246.

III. — Recettes.

Pour couvrir l'ensemble des charges dont on vient de lire la description, les autorités locales ont disposé des ressources suivantes :

1° Revenus du domaine ou d'autres propriétés. . £	2.301.535
2° Produit d'aliénations de propriétés.	369.055
A reporter.	2.670.590

Report.	2.670.590
3° Amendes, condamnations, licences, rétributions diverses.	947.830
4° Péages et droits analogues.	330.905
5° Revenus provenant de l'exploitation du domaine industriel (eaux, gaz, tramways, ports, cimetières, etc.).	(1) 20.462.833
6° Remboursements de dépenses pour travaux d'intérêt privé.	1.739.613
7° Recettes diverses (ventes de matériaux, etc.).	2.056.963
£	28.208.734
Si l'on ajoute à ces ressources propres des diverses corporations, le montant des subventions ou contributions de l'État, soit.	12.531.353
on arrive à un total de recettes de. . . . . . £	40.740.087
Le complément nécessaire pour faire face aux dépenses a dû être demandé à l'emprunt et à des taxes. Les emprunts ont fourni £ 34.376.115, et la taxation locale, £ 46.438.764, soit ensemble une somme de. . . . . £	80.814.879
Total des recettes de 1901-1902. . . . £	121.554.966

On voit par cette énumération l'origine et la nature des ressources placées à la disposition des diverses administrations locales. En dehors des taxes, dont nous ferons tout à l'heure une analyse un peu plus détaillée, les deux seuls articles qui nécessitent une courte explication sont les subventions de l'État et les emprunts.

Subventions. — Nous avons dit antérieurement (2) comment on avait supprimé, lors de la réorganisation de 1888, les subventions autrefois attribuées aux budgets locaux, auxquels furent assignés, en remplace-

(1) Voici la décomposition de cette somme : Service des eaux, £ 4.017.678; usines à gaz, £ 6.965.731; usines d'électricité, £ 1.671.368; tramways, £ 2.703.366; droits de docks, quais, etc., dans les ports maritimes, £ 3.063.146; taxes, locations et autres recettes dans les marchés; £ 871.725; cimetières, fermes d'épandage, abattoirs, bains, lavoirs, bibliothèques, musées, asiles d'aliénés, hôpitaux, £ 1.169.819.

(2) V. p. 437.

ment, les produits de certains impôts perçus par l'État. Plus tard, un acte de 1896 ayant dégrevé de moitié toutes les taxes payées par les terres arables, une somme annuelle fixe de £ 1.332.498 fut encore prélevée sur le produit des droits de succession et assignée aux budgets locaux pour compenser le déficit résultant de ce dégrèvement en faveur de l'agriculture. Le Parlement vote enfin annuellement diverses subventions pour des services administrés par des autorités locales; mais la seule importante est celle pour l'enseignement primaire dont le montant a été de £ 4.006.205 en 1901-02. Comme on l'a vu plus haut, le total des sommes versées ainsi à ces autorités pendant cette année est de £ 12.531.353. L'emploi de ces sommes est réglé strictement par la législation. En dehors des subventions spécialement affectées à l'enseignement primaire et au dégrèvement des taxes pesant sur l'agriculture, toutes les autres doivent être appliquées par les Conseils des comtés ou des bourgs à des services déterminés : à la police, à l'enseignement technique, au personnel sanitaire, ou à certaines catégories de dépenses à la charge des Conseils des Unions.

Emprunts. — Les pouvoirs des Conseils locaux en matière d'emprunts sont limités par des restrictions et des règles assez strictes. Ainsi un Conseil de comté ne peut contracter une dette garantie par ses revenus que pour des travaux ou des objets nettement déterminés par la loi, et dont la dépense doit être répartie sur un certain nombre d'années. L'autorisation du *Local Government Board* est toujours nécessaire. Et si la dette totale, en y comprenant le nouvel emprunt, excède le dixième des revenus imposables dans le comté, cet emprunt doit recevoir l'approbation du Parlement. La période pour laquelle un emprunt est con-

tracté ne doit pas dépasser trente ans, et son remboursement doit s'effectuer par annuités égales, ou par un fonds d'amortissement constitué et géré en conformité des prescriptions contenues dans la loi sur le gouvernement local. Les emprunts autorisés peuvent être réalisés par obligations (*debentures*), ou par l'émission d'un « Stock » du comté, et, dans quelques cas, sous forme hypothécaire.

Les règles relatives aux emprunts des autorités urbaines (municipalités ou Conseils de districts) sont à peu près analogues. L'argent ne doit être emprunté que pour des œuvres permanentes dont la dépense devrait, dans l'opinion du *Local Government Board*, être échelonnée sur un terme d'années ne dépassant pas soixante. Les sommes empruntées ne doivent pas, avec les emprunts déjà existants, excéder le montant de la valeur imposable pendant deux ans dans tout le district, et, quand l'emprunt dépasse la valeur annuelle de la matière imposable, la sanction de l'autorité centrale n'est accordée qu'après une enquête sur place.

On a vu dans le paragraphe précédent une liste des emplois donnés à la somme de £ 343.416.582 qui formait le montant de la dette locale au 31 mars 1902. Il peut être intéressant de connaître dans quelle mesure chacune des catégories de pouvoirs locaux a eu recours à l'emprunt. Les autorités métropolitaines avaient, à la date mentionnée ci-dessus, une dette totale de £ 62.962.249; les plus endettées étaient le Conseil du comté de Londres (£ 31.112.387); le Conseil scolaire (£ 10.527.550); les Conseils des bourgs métropolitains (1) (£ 7.892.960); la Corporation de la

(1) Les 118 paroisses du comté de Londres en dehors des limites de la Cité, — et dont les vingt plus grandes étaient autrefois administrées

Cité (£ 5.936.302). La dette des autorités urbaines en dehors de la métropole s'élevait à £ 250.411.695 : plus des deux tiers de cette dette (£ 170.338.574) incombaient aux municipalités (*Town Councils*). Les pouvoirs mixtes — c'est-à-dire à la fois urbains et ruraux — avaient emprunté une somme totale de £ 26.101.800, et parmi eux on trouve : les Conseils de comtés pour £ 6.049.901; les *School Boards* des districts autres que ceux des bourgs pour £ 8.742.635; les administrateurs des Unions (*Boards of Guardians*) pour £ 6.129.783. Enfin, dans les circonscriptions purement rurales (districts et paroisses) les diverses autorités n'avaient fait appel à l'emprunt que pour une somme totale de £ 3.940.838 (1).

Taxes. — Les taxes locales ne peuvent frapper que la propriété immobilière; elles sont toutes assises sur la valeur locative des terres ou des maisons, et sont à la charge exclusive de l'occupant. En réalité, malgré leur diversité et certaines différences dans leur mode d'assiette, elles ont toutes la même base étroite et uniforme. Le prototype en est la taxe des pauvres au sujet de laquelle nous allons donner quelques explications qui renseigneront sur les méthodes et le mécanisme du système de taxation locale en usage chez nos voisins.

Il est fait tous les cinq ans, dans chaque paroisse, une évaluation de tous les biens assujettis à cette taxe, en vue de déterminer le revenu imposable. Ce

par des *Vestries*, et les autres par 12 Comités de districts — réclamaient depuis longtemps leur assimilation aux bourgs municipaux. Une loi de 1899 les a groupées en 28 circonscriptions nouvelles auxquelles on a donné le nom de bourgs métropolitains.

(1) V. pour plus de détails le 34e rapport annuel du *Local Government Board*, 1904-1905, pp. 722-725.

revenu imposable (*rateable value*) est le revenu brut (1), déduction faite des frais de réparations, d'assurance contre l'incendie, et de toutes les autres dépenses ayant pour objet de maintenir la propriété en bon état d'entretien. Le soin d'établir les états d'évaluations est confié aux *overseers* qui sont nommés chaque année par le Conseil ou l'assemblée de la paroisse. La liste dressée par eux est, après avoir été mise pendant quatorze jours à la disposition des habitants, révisée par le Conseil de l'Union dont dépend la paroisse. Ce Conseil, qui a tous pouvoirs pour modifier les évaluations des *overseers*, statue sur toutes les réclamations ou protestations des intéressés. Des listes supplémentaires ou provisoires peuvent encore être établies dans l'intervalle entre deux évaluations quinquennales.

Le Conseil des *guardians* de l'Union fixe périodiquement, par trimestre, par semestre, ou par année, les sommes à lever pour le service des pauvres, ou pour les autres dépenses auxquelles il est appelé à pourvoir, et il détermine les contingents de chaque paroisse. Dès que le chiffre de ce contingent leur est notifié, les *overseers* font la répartition entre les redevables de la paroisse d'après les bases de cotisation figurant dans la liste des évaluations. Le rôle dressé et certifié par eux doit être rendu exécutoire par deux juges de paix, et la mise en recouvrement doit être portée à la connaissance des habitants par des affiches apposées à la porte de toutes les églises et chapelles appartenant à l'Église établie. Ce recouvrement est ensuite opéré

(1) On entend par revenu brut (*gross value*) d'une propriété, le prix moyen annuel auquel elle pourrait être raisonnablement affermée, si le locataire devait payer toutes les contributions et les taxes mises à sa charge par les lois en vigueur, ainsi que les redevances pour dîmes dont le bien peut être grevé, le propriétaire supportant les frais de réparations, d'assurance et d'entretien.

par des agents salariés (*Collectors of poor rates*) nommés par le Conseil ou l'assemblée de la paroisse.

Ce sont ces évaluations faites pour la taxe des pauvres qui servent pour l'établissement de toutes les autres taxes locales (sauf quelques exceptions mentionnées plus loin). Elles sont même utilisées pour l'assiette des impôts directs perçus par l'État, notamment à Londres où le revenu brut des biens imposés à l'Income-Tax ne diffère jamais de celui frappé par la taxe des pauvres.

Les Conseils des bourgs et des comtés adoptent généralement, pour les taxes qu'ils lèvent, les estimations en vigueur pour la taxe des pauvres; ils peuvent cependant les réviser ou faire eux-mêmes leurs propres évaluations. Pour la *Watch rate* (taxe spéciale pour la police), les propriétés bâties payent trois fois plus que les propriétés non bâties. Et la taxe de district, assise sur toutes les propriétés imposables à la taxe des pauvres, et à raison du même revenu annuel, comporte les exceptions suivantes : les propriétaires de dîmes converties en rentes, et les occupants de terres arables, prairies, pâtures, bois, jardins maraîchers, pépinières, canaux et chemins de fer, ne payent qu'à raison du quart du revenu net.

Nous avons eu déjà l'occasion de mentionner que la taxe des pauvres n'est pas destinée en totalité à l'assistance publique. Elle sert à couvrir beaucoup de charges locales qui n'ont aucun rapport avec l'objet de cette taxe. En effet, on a trouvé plus commode, au lieu de lever des taxes distinctes, d'autoriser les Conseils de comtés, de bourgs ou de districts, pour des dépenses déterminées, à s'adresser aux administrateurs des Unions qui fournissent les sommes requises au moyen de rôles supplémentaires qu'ils émettent. Ainsi, sur un montant de £ 19.528.943 produit en

1901-02 par la taxe des pauvres, une somme de £ 11.027.104 seulement était réclamée pour les besoins propres des Unions; le reste a été levé en vertu de mandats (*precepts*) émanant des autres autorités locales.

Le total de toutes les taxes perçues pendant cette année s'élève, comme on l'a vu plus haut, à £ 46.438.764; et si l'on ne considère que la dénomination sous laquelle chaque taxe a été levée, ce chiffre se décompose comme suit :

Taxe des pauvres (*Poor rate*)	£	19.528.943
Taxes de bourg (*Borough rates*)		1.246.621
Taxe générale et taxe consolidée dans la métropole		11.799.958
Taxe pour les routes (*Highway rates*)		251.528
Taxe générale de district (*General District rate*)		10.896.933
Taxes diverses ou spéciales (égouts, éclairage, améliorations, cimetières, police, etc.)		2.714.781
Total	£	46.438.764

Voici maintenant une liste qui fera connaître comment cette somme de £ 46.438.764 se répartit entre les diverses autorités qui ont eu besoin de demander des ressources à la taxation locale :

Unions (*Boards of Guardians*)	£	11.027.104
Conseils scolaires		6.231.830
Conseil du comté de Londres		2.431.738
Conseils des bourgs métropolitains		3.256.844
Corporation de la Cité de Londres		489.619
Police métropolitaine		962.144
Bourgs municipaux		2.499.342
Conseils de districts urbains		13.694.476
Conseils de districts ruraux		2.537.272
Conseils de comtés		2.642.203
Conseils et assemblées de paroisses		126.375
Diverses commissions locales pour les cimetières, les égouts, etc.		539.817
Total	£	46.438.764

Certains rapprochements (ceux que l'on peut faire avec la population et la masse des revenus imposables) permettent de se rendre compte plus exactement des charges des taxes locales. Pour une population qui était de 32.621.268 habitants en 1901-02, l'ensemble de ces taxes (£ 46.439.000) fait ressortir, pour l'Angleterre et le Pays de Galles, un taux moyen de 1 *l.* 8 *s.* 6 *d.* par tête (36 fr. environ). Dans la métropole le taux s'élevait à 2 *l.* 15 *s.* 9 *d.* (70 fr.). Proportionnellement aux revenus imposés, le taux moyen est pour tout le pays de 5 *s.* 3.8, par livre sterling (26 1/2 p. 100); dans la métropole il s'élève à 6 *s.* 4,9 (32 p. 100). Mais ce ne sont là que des moyennes, et dans plusieurs districts les taxes locales représentaient alors 40 et même 50 p. 100. Ces taux ont été dépassés encore dans diverses paroisses, — notamment dans le comté de Londres et certaines circonscriptions limitrophes, — à la suite du surcroît de charges imposé par l'*Education Act* de 1902. On trouve en 1905 des taux supérieurs à 50 p. 100 (1); ce qui revient à dire que dans les *suburbs* de Londres, où le loyer des petites habitations varie de 60 *l.* à 100 *l.*, l'occupant (employé ou petit commerçant) paye, pour les seules taxes locales, trente, et très fréquemment quarante ou cinquante livres (de mille à douze cents francs!).

Mais ce n'est pas seulement l'énormité de pareilles taxes qui soulève les protestations et les plaintes des

(1) A East Ham, un bourg populeux situé dans la banlieue de Londres, le Conseil, mis en demeure de faire pour ses écoles une nouvelle dépense de £ 90.000, décida en avril 1905 de licencier tous les élèves au nombre de 20.000, et de renvoyer les 700 maîtres chargés de leur instruction. Cette nouvelle dépense devait obliger les autorités locales à porter à 3 *s.* 9 *d.* (18,75 p. 100) la seule taxe scolaire. Ce mouvement de rébellion contre la loi, que plusieurs autres paroisses de l'agglomération métropolitaine menaçaient de suivre, ne put être apaisé qu'après de longues négociations et la promesse d'une augmentation des subventions de l'État.

contribuables locaux, c'est aussi la rapidité presque vertigineuse de leur progression ininterrompue. Dans la période décennale de 1892 à 1901, l'augmentation a été de 58 p. 100, et depuis lors elles n'ont cessé de croître.

Dans ces conditions, les phénomènes ordinaires d'incidence et de répercussion des impôts ne peuvent jouer, puisque tout accroissement de taxes qui se produit au cours d'un bail est supporté obligatoirement par le locataire. On voit donc les vices et l'iniquité oppressive du système des taxes locales, qui ne sont en réalité qu'un impôt unique, assis exclusivement sur les jouissances immobilières, et lequel, en raison de l'étroitesse de sa base, doit être perçu à un taux élevé. Sous ce régime les occupants de biens immeubles payent seuls la totalité des impôts établis; et le propriétaire qui les afferme, de même que tous les possesseurs de revenus provenant d'un commerce, d'une industrie, d'une profession, ou de capitaux mobiliers, ne contribuent pas directement pour un penny aux charges locales en raison de ces revenus. Ils ne sont taxés que pour la valeur annuelle de la maison qu'ils occupent.

De nombreuses propositions ont été faites pour réformer un pareil système, et en 1896 on a institué une Commission royale pour rechercher les modifications qu'il conviendrait d'y introduire. Nous avons fait ailleurs (1) une analyse détaillée de cette enquête qui a duré cinq années et dont les résultats ont été à peu près négatifs. Les quelques palliatifs suggérés par les membres de la Commission ne sont pas, en effet, de nature à rendre moins oppressif ou plus juste le régime des impositions locales, et le problème qui préoccupe tous les esprits depuis vingt-cinq ans attend encore sa solution.

(1) *Les Impôts directs en Angleterre* (1905), pp. 253, 258.

RESUMÉ ET CONCLUSION

Nous venons de parcourir huit siècles de l'histoire d'Angleterre. Arrivé au terme de cette longue étude, il semble utile d'en rassembler les traits les plus caractéristiques dans un résumé synthétique, qui nous fournira l'occasion d'exprimer quelques-unes des réflexions que suggère un rapprochement entre les procédés fiscaux ou administratifs de notre pays et ceux de nos voisins.

Deux grands faits dominent toute l'histoire financière que nous avons racontée, et ils donnent une explication — au moins partielle — des profondes différences que l'on constate dans la conduite et le développement des finances publiques des deux nations : 1° l'impôt, c'est-à-dire la contribution obligatoire exigée pour les besoins de l'État, n'a jamais été levé en Angleterre par la seule autorité royale, mais a dû toujours être consenti préalablement par les intéressés ou leurs représentants en Parlement ; 2° le Gouvernement anglais n'a jamais — depuis 1688 tout au moins — (1) répudié ou réduit arbitrairement aucune des dettes contractées par lui,

(1) Nous avons expliqué comment en 1672, l'Échiquier, sans la répudier expressément, avait suspendu le remboursement d'une dette de £ 1.338.000 due à des banquiers.— Voyez livre Ier, chap. VII, p. 457 du tome premier.

et la fidélité scrupuleuse avec laquelle il a tenu ses engagements a établi son crédit sur des bases qui n'ont plus été ébranlées, même aux moments critiques de son histoire.

Nous avons décrit longuement l'évolution graduelle et les particularités de cette politique financière dont le contraste avec celle de la France est si saisissant et si accusé. Il suffira d'en rappeler les points essentiels pour que le lecteur aperçoive nettement, avec toutes ses conséquences, les causes ou les raisons d'une telle divergence de buts et de moyens.

I

Nous parlerons en premier lieu de la formation de la dette anglaise et de son développement.

On sait que cette dette prit naissance après la révolution de 1688, quand le nouveau gouvernement parlementaire dut se procurer les ressources nécessitées par la lutte qu'il entreprenait afin d'abattre la puissance de la France. Ses premiers emprunts furent placés avec difficulté. Mais après que le Parlement eut voté libéralement des impôts suffisants pour assurer le service régulier de ces emprunts — et grâce aussi à l'aide précieuse que lui fournit la Banque d'Angleterre — le crédit du Gouvernement ne fut plus discuté. Il s'affermit encore quand, en 1716, on eut assigné des revenus spéciaux au remboursement de la dette existante. Nous avons expliqué ce que renfermait d'illusions les fonds d'amortissement constitués par des dotations régulières, et nous avons dit comment ce premier fonds fut promptement détourné de sa destination. Mais l'effet moral d'une telle mesure — qui était alors une véritable innovation — est indéniable,

et se traduisit par l'abaissement de l'intérêt de la dette qui fut graduellement réduit, en moins de cinquante ans, de 8 p. 100 à 3 p. 100.

Le crédit de l'Angleterre n'a subi depuis lors aucune défaillance, et son Gouvernement a toujours pu se procurer, avec la plus grande facilité, les sommes énormes qu'il eut à emprunter pour soutenir la longue série des guerres qui ont rempli tout le XVIIIe siècle et la première partie du XIXe.

Ce n'est pas notre rôle d'examiner ici si cette facilité fut un bien ou un mal. Il est évident, toutefois, que s'il n'eût pas trouvé des prêteurs aussi confiants et aussi empressés, que si l'argent qui lui était nécessaire eût dû être demandé à l'impôt, les guerres entreprises par lui eussent été moins nombreuses ou moins longues, et partant moins onéreuses (1). Nous devons ajouter encore que c'est la France qui fut pendant tout le XVIIIe siècle l'adversaire principal contre lequel l'Angleterre tendit tous ses efforts et employa toutes ses ressources. Le professeur Seeley considère toutes ces guerres, au nombre de cinq, comme ne formant qu'une seule guerre interrompue par des repos accidentels. Ce fut, dit-il, un siècle de rivalité gigantesque entre les deux nations, comme une seconde guerre de Cent ans. Et il en voit l'explication dans ce fait que les deux pays étaient deux candidats rivaux à la possession du Nouveau Monde : « L'expansion de l'Angleterre dans le

(1) Ricardo (*Essay on the Funding System*), qui donne la préférence à l'impôt sur l'emprunt, base cette préférence sur ce motif que des dépenses imprudentes seront arrêtées par la répugnance que l'on éprouve pour des taxes excessives. Le professeur Carl Plehn compare le cas d'une nation qui emprunte pour la guerre à celui d'un prodigue qui hypothèque son patrimoine pour des folies ruineuses. « La possibilité d'obtenir de cette manière de larges sommes conduit, dit-il, à des dépenses extravagantes que l'on ne se permettrait pas autrement, puisque la taxation pour de semblables motifs serait difficile. » — *Introduction to Public Finance* (1902), p. 290.

Nouveau Monde et en Asie, telle est la formule qui résume pour notre nation l'histoire du XVIIIe siècle (1). » Et c'est pour cette grande lutte, dont le Monde était l'enjeu, que l'Angleterre contracta cette énorme dette dont le montant s'élevait en 1815 à 22 milliards de francs.

Combien différente et lamentable apparaît en regard la conduite de la France qui, au début du XVIIIe siècle, quand l'Angleterre ne supportait encore de ce chef que des charges très minimes, traînait déjà depuis plus de cent ans un fardeau de dettes arriérées toujours croissantes, sans cesse remaniées, réduites ou répudiées par des « retranchements » et des banqueroutes partielles ou totales qui avaient ruiné presque irrémédiablement le crédit de l'État. Nous avons dit, dans l'introduction, la détresse du Trésor et la misère du pays pendant les dernières années de Louis XIV, alors qu'il s'agissait de repousser l'ennemi qui avait envahi le sol national, et que l'on devait avoir recours aux expédients les plus misérables pour trouver l'argent nécessaire à la défense du territoire.

En 1721, après la chute du système de Law, le montant des créances sur l'État qui furent présentées au *visa* fut en capital d'environ trois milliards de francs. La dette totale de l'Angleterre était alors moitié moindre, et son service lui imposait seulement une charge annuelle de 70 millions de francs (£ 2.800.000).

Le désordre des finances françaises ne fit que croître pendant le reste du XVIIIe siècle. On continue à méconnaître les conditions d'existence du crédit. Les arriérés, malgré de nouvelles banqueroutes, vont s'accumulant, et le Trésor, toujours vide, ne peut trouver les ressources indispensables que par des emprunts de plus en

(1) *The Expansion of England*, Lecture 2.

plus onéreux et difficiles, ou des arrangements ruineux avec les traitants et les fermiers. Au début de la Révolution de 1789, l'arriéré exigible atteignait près d'un milliard, et la charge annuelle de la dette constituée s'élevait à 208 millions de francs. Les mesures révolutionnaires la ramenèrent à la fin du Directoire — après l'opération du Tiers consolidé qui fut une dernière banqueroute — à 40 millions de francs. L'avilissement du crédit de l'État peut se mesurer par ce fait que, peu après le 18 brumaire an VIII, le 5 p. 100 se négociait à 11 fr. 30. A ce moment l'Angleterre, malgré l'état de guerre et une dette qui s'élevait déjà à 13 ou 14 milliards de francs, trouvait à placer facilement ses emprunts aux environs du taux de 5 p. 100.

Napoléon Ier, qui avait l'emprunt en horreur, fit toutes ses guerres avec les ressources qu'il tira des pays conquis, et le Consulat et l'Empire n'ajoutèrent que 23 millions en intérêts à la somme de 40 millions conservée par le Directoire sur le Grand-livre de la dette nationale.

La Restauration eut une tâche difficile dont elle s'acquitta avec probité et intelligence. Tous les engagements des régimes antérieurs furent scrupuleusement respectés. Et malgré les lourds emprunts qu'elle dut contracter pour liquider les arriérés des guerres impériales, pour payer les indemnités et les contributions exigées par nos vainqueurs (1), ainsi que le

(1) Arriéré antérieur au 1er janvier 1816.	653.000.000
Indemnité aux puissances étrangères.	700.000.000
Indemnité et dédommagements aux sujets des puissances ennemies.	500.000.000
Frais d'entretien des troupes étrangères pendant l'occupation du territoire.	663.000.000
Total.	2.516.000.000

milliard aux émigrés, et, enfin, pour solder les déficits de ses premiers budgets, elle établit solidement le crédit de la France lequel s'éleva rapidement. Grâce à une conversion heureuse et aux amortissements pratiqués au cours des quinze dernières années, les charges annuelles de la dette au 1er août 1830 n'atteignaient pas 200 millions de francs. La dette anglaise, qui exigeait une dépense totale annuelle de 700 millions de francs (£ 28.300.000), était alors presque quadruple de la nôtre.

Depuis lors cette situation des deux pays s'est modifiée considérablement à l'avantage de l'Angleterre, comme le montrent les chiffres suivants :

A la fin du second Empire, la dette française était de 414 millions en rentes; la dette anglaise réclamait encore à cette époque, pour son service, une somme annuelle de 670 millions de francs. Mais le total des charges de la guerre de 1870 s'éleva à tout près de 10 milliards de francs (1). Et les dépenses que la France dut faire pour reconstituer ses forces militaires et son outillage économique alourdirent considérablement le poids de sa dette, qui grossit rapidement, et qui, en 1901, s'élevait à un capital de plus de 30 milliards de francs (2), tandis que la dette anglaise était moitié moindre (£ 628.000.000 au 31 mars 1900).

(1) 9 milliards 820 millions 643.000 francs, d'après le rapport de M. Mathieu-Bodet. — Plus tard, dans un ouvrage abondamment documenté, qui constitue l'histoire financière des sept années postérieures à la guerre contre l'Allemagne, le même homme d'État — qui fut un ministre des finances éminent, laborieux et informé, — a donné un relevé détaillé des dépenses et dommages causés par la guerre de 1870-71 et par l'insurrection du 18 mars 1871 : le total général s'élève à la somme de 12 milliards 898.310.962 francs, c'est-à-dire près de 13 milliards. — V. *Les Finances françaises de* 1870 *à* 1878, t. II, ch. XXIII.

(2) Les dettes consolidées et flottantes s'élevaient en capital au 1er janvier 1901 à 30 milliards 96 millions. Mais en y ajoutant la dette viagère, dont la charge annuelle était de 216 millions 800.000 francs, on arrive à un total de plus de 32 milliards.

La position respective des deux nations au-regard de leur dette a donc été complètement renversée à la suite des événements de 1870. Les charges annuelles de la France ont constamment progressé et atteignaient au 1er janvier 1901 le chiffre de 1.245 millions de francs; celles de l'Angleterre, réduites par diverses mesures que nous avons expliquées, étaient à la même date de 500 millions seulement (£ 20.300.000).

Nonobstant cet énorme et si rapide accroissement de sa dette, le crédit de la France est resté indiscuté et il égale celui de l'Angleterre. La richesse et la bonne foi des deux nations inspirent aujourd'hui la même confiance; leurs fonds publics se capitalisent à peu près au même taux. Toutes deux, placées dans des conditions sensiblement pareilles, doivent sans doute envisager un développement ultérieur de leurs dettes, par suite des charges toujours croissantes que leur imposent les armements militaires et les nouvelles lois dites sociales. Ce développement ne pourra être contenu que par la pratique d'amortissements sérieux et effectifs. Et, sous ce rapport, les budgets anglais ont sur les nôtres cette supériorité qu'ils renferment déjà pour l'amortissement (et cela grâce à l'usage des annuités terminables) des provisions beaucoup plus fortes que les budgets français.

II

Les rapprochements qui précèdent, quelque intéressants et utiles qu'ils puissent être, ne révèlent encore que des différences de méthode ou de conduite. Mais c'est une opposition de principes absolue que l'on constate dans le mode d'établissement des impôts.

Les raisons de cette opposition ont été exposées en détail au cours de cet ouvrage, et l'on sait déjà qu'elle a son explication dans la dissemblance très grande des milieux et des circonstances historiques. Nous rappellerons toutefois les faits principaux de l'histoire politique des deux pays, à laquelle, pour expliquer la naissance et le progrès de leurs institutions financières, nous avons dû donner d'assez longs développements dans notre étude.

Il ne manque pas d'arguments ethniques et géographiques pour justifier l'écart si grand que l'on trouve, dès l'origine, dans les usages et les coutumes des deux nations, aussi bien que dans leur organisation politique et administrative. Nous nous bornerons à constater que les nouveaux éléments introduits en Angleterre par la conquête normande étaient d'origine germanique, comme ceux qui peuplaient déjà le pays; et qu'en France, l'apport — peu important d'ailleurs — des invasions germaniques fut bientôt fondu et absorbé dans la masse gallo-romaine. De là, deux races de caractère, de traditions et d'habitudes tout à fait dissemblables.

Autre distinction très importante : le royaume anglais, isolé par sa situation insulaire, fortement unifié et centralisé, ne comptait pas plus de deux millions d'habitants au moment de la conquête; et, au XIIIe siècle, ce nombre ne s'élevait encore qu'à deux millions et demi. En France la densité de la population était très forte. D'après les recherches de certains érudits modernes, elle aurait été, vers 1328, de 70 habitants par kilomètre carré, ce qui donne, pour le territoire occupé par la France d'aujourd'hui, une population de 34 millions et demi d'habitants. M. Levasseur, cependant, n'estime la densité moyenne qu'à 40 habitants par kilomètre carré, et la population

totale à 22 millions (1). Ce serait encore dix fois plus que l'Angleterre de ces temps.

Guillaume le Conquérant transporta chez ses nouveaux sujets l'organisation féodale établie sur le continent. Mais il lui fit subir des modifications importantes que nous avons expliquées, et qui lui permirent d'exercer sur tous les points du royaume, et sur tous les habitants sans exception, un pouvoir direct absolu. Nos faibles rois capétiens n'étaient, eux, que les chefs nominaux d'une confédération de petits États (duchés, comtés, baronnies ou seigneuries), tous souverains, que rattachaient seulement des liens très lâches et très ténus qui les laissaient presque totalement indépendants. La suzeraineté ou la hiérarchie qui les subordonnaient les uns aux autres comportaient certains devoirs, certaines obligations réciproques, dont l'accomplissement dépendait le plus souvent de la puissance ou de la faiblesse du vassal.

Aussi donc, en Angleterre, pas de grands apanages, pas d'États feudataires ayant une vie propre, des institutions distinctes et entièrement locales : l'autorité royale s'exerce directement, aussi bien sur les seigneurs immédiats (*tenants-in-chief*) que sur leurs hommes. En France, le roi n'a de pouvoir que dans son propre domaine, que seul il peut administrer directement. Partout ailleurs, il doit s'adresser aux seigneurs suzerains dont beaucoup, plus puissants que lui-même, ne lui doivent qu'un simple hommage « de bouche et de main ».

Il ne fallut pas moins de cinq siècles à nos rois pour abattre la puissance de leurs grands vassaux, et pour réunir sous leur domination directe cette poussière de fiefs, superposés les uns aux autres, dont se composait

(1) V. *La population française*, t. I, pp. 152, 175 et 176.

la monarchie féodale. Pendant toute cette période, les guerres intestines et les invasions étrangères réclamèrent des moyens financiers qui n'étaient pas à leur disposition : ils ne les obtinrent que par des ententes, des compromis, des marchandages avec tous ces pouvoirs indépendants, sur lesquels ils n'avaient encore qu'une autorité très limitée et toujours contestée.

C'était uniquement pour discuter la nécessité ou l'étendue des aides temporaires que tous étaient tenus de fournir au suzerain en cas de guerre, et pour déterminer de quelle manière et sous quelle forme ces aides seraient levées, que furent réunies au XIIIe et au XIVe siècle les assemblées provinciales et nationales que les chroniqueurs nous ont fait connaître. Dans ces assemblées, il ne fut jamais question de l'établissement d'un impôt général, permanent, destiné à pourvoir définitivement à tous les besoins de l'administration du royaume. Les États-généraux refusaient ou accordaient les subsides qui leur étaient demandés; mais ils n'étaient que des conseils plus nombreux que les conseils ordinaires. Ils n'étaient pas investis de fonctions législatives et ne formaient pas une représentation nationale. Sauf lors du mouvement démocratique de 1355-57, où sous l'impulsion d'Étienne Marcel et de Robert Lecoq ils tentèrent de s'emparer du gouvernement, jamais ils n'exigèrent de la royauté de pacte écrit, de charte constitutionnelle fixant et garantissant les droits de la nation. Leurs résistances cédaient toujours devant les nécessités du moment ou devant les promesses royales. Il semble bien qu'ils n'eurent jamais, et qu'ils ne s'attribuèrent eux-mêmes, d'autres droits que le droit de remontrances et celui d'exprimer des vœux et des doléances.

L'histoire de l'origine et de l'établissement définitif

du pouvoir absolu d'imposer n'étant, au fond, que l'histoire même de la puissance royale, nous avons essayé, dans l'introduction de cet ouvrage, de décrire les différentes étapes qui ont marqué en France les progrès de cette puissance. Les cadres de la féodalité furent disloqués, brisés, au cours des guerres et des luttes fratricides qui désolèrent notre pays durant le XIVe et une partie du XVe siècle. L'autorité royale survécut seule, et apparut alors comme la seule sauvegarde de l'existence nationale. Quand le pays, pantelant, harassé, se vit enfin délivré de l'invasion étrangère et des factions qui le déchiraient, il accueillit avec un immense soulagement l'établissement d'une armée permanente destinée à assurer l'ordre et la paix, et à le débarrasser des bandes de pillards armés qui rançonnaient et dévastaient les villes et les campagnes. Par lassitude, et aussi par reconnaissance, il n'éleva ni résistance ni protestation, quand ses rois s'arrogèrent le pouvoir absolu de le taxer sans son consentement et d'après leur seule volonté. Et cela, malgré les injustices et les excès de la fiscalité royale, il devait le supporter jusqu'en 1789.

En Angleterre, les choses prirent un cours entièrement opposé. Le gouvernement despotique établi par Guillaume et ses sucesseurs immédiats s'exerça pendant cent cinquante ans sur tous leurs sujets sans exception, qu'ils taillèrent et rançonnèrent de toutes les façons. Mais la violence même de ce régime détermina sa chute. Toutes les classes (barons, clergé, menu peuple), pressurées et opprimées, s'unirent étroitement, et leur coalition arracha à Jean-sans-Terre cette charte mémorable de 1215 qui consacrait solennellement l'abaissement et la limitation du pouvoir royal. Les grands barons, qui étaient à la tête de cette coalition, durent lutter encore près de cent ans pour obtenir

la garantie des libertés ainsi conquises, et pour enlever définitivement au monarque le pouvoir de les taxer arbitrairement. Mais dès le début du XIVe siècle ce résultat était assuré, et le Parlement, composé depuis 1295 de députés de tous les ordres de la nation, était en possession de droits effectifs et importants, au nombre desquels figure au premier rang celui de consentir seul l'impôt.

Ce privilège de n'être taxé que par ses représentants élus a toujours été considéré par le peuple anglais comme la plus précieuse et la plus grande de ses libertés, comme la loi fondamentale de sa constitution. Henri VIII lui-même, ce despote sanguinaire qui disposait si aisément de la vie et des biens de ses sujets, dut reculer devant le soulèvement général provoqué par une tentative de lever une taxe qui n'avait pas été votée par son Parlement, si servile cependant. Charles I[er] réussit, grâce à un subterfuge imaginé par ses légistes, à percevoir pendant deux ou trois ans, sous le nom de *Ship-money*, des impositions illégales. Mais il paya plus tard de la perte de son trône et de sa tête cette violation des droits de son peuple.

Il ne faut pas oublier toutefois, en comparant les institutions financières des deux pays, que les rois d'Angleterre possédaient autrefois des revenus propres considérables (1), qui les rendaient souvent indépendants de leurs parlements. Ils n'avaient guère, en temps ordinaire, qu'à pourvoir aux dépenses de leur cour et de quelques garnisons. Il n'y avait pas d'armée per-

(1) Ces revenus provenaient, comme nous l'avons expliqué maintes fois : des biens de la Couronne, dont les aliénations successives étaient presque toujours compensées par des reprises périodiques ou de nouvelles confiscations ; des produits importants que donnaient les redevances et les droits féodaux qui ne furent abolis qu'en 1660 ; des amendes et condamnations ; et, enfin, d'exactions et d'expédients de tout genre qu'autorisait ou permettait la prérogative royale.

manente. Quant à l'administration civile, très rudimentaire, la plupart des officiers et des agents de l'État trouvaient leur rémunération dans les épices ou *fees* qu'ils percevaient directement du public. Ce n'était donc que pour les expéditions guerrières à l'étranger, ou en Écosse et en Irlande, qu'il y avait lieu de demander le vote d'impôts généraux. Et encore ce recours au Parlement pour des subsides extraordinaires devint-il moins impérieux quand, à partir de 1398, les Communes prirent l'habitude d'octroyer à chaque souverain, au moment de son avènement et pour toute la durée de sa vie, la totalité des droits de douane (*tonnage and poundage*) qui produisaient alors des sommes très importantes.

La répugnance bien naturelle de la Couronne à soumettre ses actes ou ses projets au contrôle et aux critiques des parlements faisait donc ajourner, autant que possible, la convocation de ces assemblées, que l'on ne réunissait qu'en cas d'absolue nécessité, et que l'on prorogeait souvent au bout de quelques jours. Ainsi, à partir du règne d'Henri VII, on trouve fréquemment des périodes de dix et de quinze années pendant lesquelles il n'y eut aucune session parlementaire.

La Révolution de 1688 donna au Parlement un rôle prépondérant et presque suprême en toutes matières de gouvernement. Sa réunion annuelle devint alors indispensable pour le vote des impôts, de plus en plus nombreux, que les besoins accrus de l'État obligeaient à percevoir. Plus un shilling ne pût désormais être levé ou dépensé en dehors du consentement et du contrôle des représentants du pays. Aussi comprend-on l'admiration de Voltaire et de Montesquieu, quand ils se rendirent en Angleterre et virent (avec quel étonnement!) fonctionner sous leurs yeux un gouvernement

constitutionnel et parlementaire si différent du régime sous lequel vivait la France (1).

Jusqu'alors les deux peuples s'étaient ignorés (2) et se méprisaient violemment. Buckle décrit ainsi, dans son *Histoire de la Civilisation*, les sentiments réciproques et les préjugés qu'ils nourrissaient l'un à l'égard de l'autre :

« L'application de la vapeur aux moyens de transport a facilité les relations entre contrées différentes et aidé à détruire ce mépris ignorant qu'une nation est trop apte à ressentir pour une autre. C'est ainsi, par exemple, que les misérables et impudentes faussetés qu'une large classe d'écrivains anglais ont répandues autrefois contre la morale et le caractère privé des Français (et, soit dit à leur honte, contre la chasteté des femmes françaises) n'ont pas peu contribué à aigrir les sentiments d'animosité qui existaient entre les deux premières nations de l'Europe : irritant les Anglais contre les vices français, irritant les Français contre les calomnies anglaises. Pareillement, il y eut un temps où tout honnête Anglais croyait fermement qu'il pouvait battre dix Français; — une classe d'êtres qu'il considérait avec un souverain mépris comme une race chétive et rabougrie, qui buvait du *claret* au lieu de *brandy;* — qui vivait entièrement de grenouilles; —

(1) « La nation anglaise est la seule de la terre qui soit parvenue à régler le pouvoir de ses rois en leur résistant ». (Voltaire, *Lettre VIII sur les Anglais*).

« Une nation où la république se cache sous la forme de la « monarchie. » (Montesquieu, *Esprit des Lois*, livre V, chap. XIV).

« L'Angleterre est à présent le plus libre pays qui soit au monde, je n'en excepte pas une république. » (Montesquieu, *Notes sur l'Angleterre*. Œuvres complètes, t, II, p. 476.)

(2) Sous le règne de Louis XIV, il n'y avait peut être pas dix personnes en France connaissant la langue anglaise.

« Les ministres de mon temps, écrivait Montesquieu, ne connaissent pas plus l'Angleterre qu'un enfant de six mois ». (*Notes sur l'Angleterre.*)

de misérables infidèles qui entendaient la messe chaque dimanche, qui se prosternaient devant des idoles, et adoraient même le pape. D'autre part, on enseignait aux Français à nous mépriser comme des barbares grossiers et illettrés, sans goût ni humanité; — des hommes assurément mal partagés, vivant dans un climat malfaisant où un brouillard perpétuel, que remplaçait seule la pluie, empêchait de jamais voir le soleil; souffrant d'une mélancolie si profonde et si invétérée que les médecins l'appelaient le *spleen* anglais; et, sous l'influence de cette cruelle maladie, recourant constamment au suicide, particulièrement en novembre où il est bien connu que, par milliers, nous nous pendons nous-mêmes ou nous nous faisons sauter la cervelle » (1).

Le XVIIIe siècle vit s'opérer en France une transformation complète dans les sentiments et les opinions qu'on y entretenait à l'endroit du peuple anglais (2). Au mépris et à la haine succéda un engouement, un enthousiasme sans bornes pour ses institutions, ses usages, sa littérature. Tous les Français de quelque éducation apprirent l'anglais, et l'on se mit à traduire les principaux ouvrages publiés dans cette langue. A la suite de Voltaire, des milliers de Français (parlementaires, savants, philosophes, économistes, écrivains ou

(1) *History of the Civilisation in England*, t, II, p. 219.

(2) On n'observe pas le même changement chez les Anglais qui conservèrent longtemps encore leurs préjugés et leurs sentiments hostiles ou jaloux pour tout ce qui était étranger. Ce n'est que depuis une trentaine d'années que des contacts plus fréquents et plus nombreux avec leurs voisins ont fait disparaitre cette jalousie et cette animosité natives, et les ont accoutumés à reconnaître et à apprécier ce qu'il pouvait y avoir de bon ou de juste dans les mœurs et les usages des autres nations. La transformation qui s'est opérée à cet égard dans les idées, et aussi dans les habitudes si enracinées du peuple anglais — principalement chez les classes moyennes — frappe tous ceux qui ont connu l'Angleterre autrefois et qui la visitent de nouveau aujourd'hui.

publicistes, de tout rang et de tout genre) traversèrent la Manche pour aller contempler le spectacle d'un peuple qui, après avoir dans l'espace de quarante ans exécuté l'un de ses rois et en avoir déposé un autre, s'était librement donné une Constitution et des lois.

Venant d'un pays où régnait encore le régime de la lettre de cachet, ils ne pouvaient qu'être frappés de l'étendue de la liberté individuelle dont jouissaient tous les citoyens anglais. Mais ce qui excitait surtout leur admiration, c'était cette fameuse Constitution que tous les peuples enviaient alors à l'Angleterre; c'était ce Parlement élu où tous les actes de la Couronne étaient discutés avec la plus entière liberté, où les ministres et tous les agents du Gouvernement étaient critiqués, attaqués et censurés sans aucune retenue. Tous les hommes de la Révolution française — Condorcet, Mirabeau, Brissot, Marat, etc. — rêvèrent de fonder en France une monarchie constitutionnelle semblable à celle de l'Angleterre, dont ils ne se lassaient, dans tous leurs écrits et leurs discours, de célébrer les mérites et les bienfaits.

La postérité n'a pas ratifié ces jugements optimistes et admiratifs. Nous ne voulons plus être dupes des mots, de ces formules routinières — laudatives et enthousiastes — qui ont eu cours si longtemps. Dans le recul des temps, et avec l'esprit de critique et de recherches qui caractérise notre époque, on est allé au fond des choses, et on oppose aujourd'hui la réalité des faits à la théorie et aux fictions. Les écrivains et les historiens anglais ont eux-mêmes, de nos jours, arraché le voile dont de complaisantes illusions avaient enveloppé ce gouvernement parlementaire que l'on croyait la véritable représentation de la nation. D'après eux, nous avons raconté comment, à la suite de la révolution de 1688, quelques familles aristo-

cratiques avaient accaparé le pouvoir, après avoir mis la royauté en tutelle; et nous avons montré l'usage qu'elles firent de ce pouvoir pour leur profit exclusif.

On sait aussi de quelle manière, et par quels procédés de corruption ou d'intimidation, se recrutait cette Chambre des Communes dont la plupart des membres étaient à la solde ou sous la dépendance de la Couronne, mais où se prononçaient de si beaux et si éloquents discours. Faut-il rappeler la phrase, d'une ironie cinglante, de Sydney Smith, que nous avons citée ailleurs : « De tous les instruments ingénieux du despotisme, je recommande surtout une assemblée populaire où la majorité est payée et achetée, et où quelques hommes hardis et distingués viennent par leurs braves discours persuader au peuple qu'il est libre. »

On vit bien toute la duperie de cette mise en scène, tout le mensonge de cette façade libérale, quand commença la grande crise qui devait changer les destinées du peuple français; — quand (l'ancien Régime croulant sous le poids de ses fautes et d'abus séculaires) la France voulut reconstruire ses institutions, et établir une monarchie constitutionnelle, sur le modèle précisément de celle de l'Angleterre. Il semble qu'un pareil événement eût dû être accueilli par celle-ci avec sympathie et intérêt. C'est cependant dès l'aube de la Révolution de 1789 — immédiatement après la prise de la Bastille et la nuit du 4 août — que Burke, le grand orateur parlementaire, le champion éloquent de toutes les réformes et de toutes les causes se réclamant de la justice et de l'humanité, le défenseur des Indiens et des colons d'Amérique — c'est alors, disons-nous, que Burke, ce sage, ce philosophe, dénonce au monde entier, en termes virulents et haineux, « ce peuple de mécréants et de misérables » qui revendique le droit de se gouverner par ses représentants à l'Assemblée natio-

nale, — qui veut que tout Français, du plus haut au plus bas rang, soit gouverné et protégé par une même loi, — et (c'est là son grand crime) qui a l'audace de décréter l'égalité civique, l'abolition de tous les privilèges et de toutes les distinctions sociales.

Ce premier pamphlet de l'illustre Burke (*Réflexions sur la Révolution française*), qui parut en 1790, eut tout de suite une vogue immense, et on en vendit onze éditions en moins d'un an. Il fut suivi, comme on le sait, d'une série de discours et d'écrits (de plus en plus violents et enflammés à mesure que se déroule le drame de la révolution française) où la furie de la haine et de l'insulte atteint un paroxysme qui touche à l'insanité (1). Burke fut récompensé de cette campagne d'outrages et de violences par une pension de £ 3.700 et par le titre de Lord Beaconsfield que lui conféra le vieux roi Georges III qui, jusqu'alors, l'avait cordialement détesté et tenu à l'écart du pouvoir et des honneurs, en raison de ses tendances réformatrices et de ses opinions libérales.

Cependant les Français, ayant chassé les armées étrangères qui avaient envahi leur pays, franchissent à leur tour leurs fontières; et les idées d'indépendance, de liberté et d'égalité, qu'ils apportent avec eux, commencent à se répandre chez les peuples voisins, déjà frémissants, et tout prêts à secouer le joug de leurs gouvernements despotiques. L'Angleterre n'échappa pas à la contagion de ces idées, et une vive fermentation

(1) Quelques-uns de ses compatriotes ont, en effet, essayé d'expliquer ces violences par un dérangement de son esprit qui serait survenu après la mort de son fils. Mais celui-ci ne mourut qu'en 1794; et, depuis plus de quatre ans, Burke poursuivait de sa haine et de ses invectives un grand peuple qui, plein de misères jusqu'alors, mal gouverné, mal administré, cherchait, au milieu de convulsions et de calamités douloureuses, à établir un régime nouveau où des lois égales pour tous assureraient le règne de l'ordre et de la liberté

commença à se produire dans la masse de sa population. On vit se fonder des sociétés révolutionnaires (1) et s'ouvrir des « clubs constitutionnels ». Dans la presse et dans les meetings retentissaient des paroles hardies et audacieuses qui jetèrent l'alarme parmi les classes dirigeantes. La panique s'empara bientôt de tous ceux qui détenaient le pouvoir ou la fortune, et l'on put juger alors de l'hypocrisie de ce système parlementaire qui faisait l'admiration du monde civilisé.

Le Parlement, affolé, institua un régime de terreur; et, sans scrupules ni hésitations, il fit litière de toutes les garanties, de toutes les libertés inscrites dans cette « libre et heureuse Constitution » qui était l'orgueil de l'Angleterre, et que « tout citoyen britannique était accoutumé depuis longtemps à considérer comme son droit de naissance » (2). La loi d'*Habeas Corpus* fut suspendue; un bill sur les meetings séditieux supprima le droit de réunion; on poursuivit devant les tribunaux les associations, les journaux, les discours publics, les sermons prononcés dans des églises dissidentes, etc. On abolit, en un mot, les libertés de la presse et de la parole. Puis, la milice fut appelée, et des nuées d'espions et d'informateurs à la solde du Gouvernement se répandirent dans le pays : quelques paroles trop libres dans un café ou un lieu public suffirent pour amener la ruine ou l'emprisonnement de l'imprudent qui les avait prononcées. Les principaux agitateurs — Horne-Tooke, Thelwall, Th. Hardy — impliqués du crime de haute trahison, n'échappèrent à la peine capitale que par le verdict courageux d'un jury qui refusa de recon-

(1) Les plus connues sont : la *Revolution Society;* la *Society for Constitutional Information;* la *London Corresponding Society;* la Société : *The Friends of the people.*

(2) Voyez t. II, page 352.

naître un pareil chef d'accusation. Mais des sentences de mort ou de transportation frappèrent d'autres hommes connus pour leurs idées avancées : Robert Watt, David Downie, l'avocat Thomas Muir, le révérend Fyshe Palmer. En Écosse, un juge brutal ne craignit pas d'exprimer son regret que la pratique de la torture dans des cas séditieux fût tombée en désuétude (1).

Tous les détails de ce mouvement populaire sont encore mal connus, car, par une sorte d'entente tacite, les historiens et les écrivains anglais ont gardé un silence presque complet sur les événements intérieurs de cette époque. La grande histoire du XVIIIe siècle de Lecky s'arrête à 1793, et l'ouvrage de Spencer Walpole (*History of England since* 1815) ne commence qu'à l'année 1815. Il y a là une lacune surprenante quand on sait avec quel soin et quelle minutie toutes les autres périodes de l'histoire d'Angleterre ont été explorées et fouillées, et nous ont été décrites par une foule d'érudits et d'auteurs éminents.

Mais les débats parlementaires et judiciaires, ainsi que d'autres actes publics, nous ont fait connaître par quelles mesures la classe dirigeante, investie de la puissance politique, étouffa ces germes d'indépendance ou de révolte, et l'usage qu'elle fit de son pouvoir pour défendre ses privilèges et protéger ses intérêts matériels. Les lois si dures sur les pauvres et sur les salaires des ouvriers, celles sur les coalitions, continuèrent à être appliquées avec la dernière rigueur. Toutes les propositions de réforme parlementaire furent repoussées. Malgré la misère du peuple aggravée par de nouveaux droits sur les blés, par des impôts écrasants, et par les autres bouleversements économiques résultant de l'état de guerre, le Parlement

(1) GREEN, *Short History*, p. 785.

continua à légiférer exclusivement dans l'intérêt des propriétaires fonciers et des gros industriels qui, nous l'avons dit déjà, s'enrichirent tous au cours de cette lutte acharnée contre la France. Et ce gouvernement de classe, cette domination politique et économique d'un Parlement nommé par un petit nombre de privilégiés possédant rang ou fortune, devait durer encore près de cinquante ans.

Ce que nous avons voulu montrer ici — et ce sera notre excuse pour cette longue digression, — c'est que, pendant un siècle et demi après la grande révolution de 1688, la nation anglaise a été gouvernée et taxée par une oligarchie qui ne représentait que des intérêts étroits et égoïstes. Et ce grand principe du libre consentement de l'impôt, que l'on trouve au seuil de son histoire, qui est la base fondamentale de son antique Constitution, n'a repris toute sa force et sa valeur, n'a été pleinement reconnu et appliqué, que depuis la réforme parlementaire de 1884 qui a donné un suffrage à tout citoyen payant des taxes.

III

Poursuivant cet examen comparatif du régime financier des deux nations, nous indiquerons sommairement les traits les plus saillants par lesquels se différencient, à un point de vue technique, les impôts établis, ainsi que les méthodes fiscales ou administratives adoptées par chacune d'elles.

A l'origine, les deux royaumes, ayant une même organisation féodale, n'eurent à leur disposition, pour les besoins extraordinaires de l'État, que les aides que les vassaux directs de la Couronne devaient lui fournir en certains cas déterminés. En Angleterre ces

aides furent levées, presque exclusivement, par des taxes directes assises sur les biens fonciers ou mobiliers. Mais, en France, l'usage s'établit de bonne heure de les recouvrer — en partie, sinon en totalité, — au moyen de droits mis sur la vente ou la circulation des marchandises et d'objets de consommation tels que le sel, le vin, etc. Le menu peuple se trouvait ainsi taxé lourdement par ces droits sur les marchandises, ou par les fouages levés à l'occasion de ces aides, alors qu'il payait déjà la taille que le seigneur ne manquait pas de percevoir pour se dédommager de sa propre contribution pécuniaire, ou des charges qui lui incombaient pour son service militaire personnel. Cette taille seigneuriale n'existait pas en Angleterre, et celle que ses rois levèrent jusqu'en 1340 ne frappait que les villes ou les domaines appartenant à la Couronne.

Pendant des siècles le peuple anglais s'opposa et résista avec succès à l'établissement d'impôts indirects ou de taxes d'excise. Il ne connut pas davantage les nombreux péages et les droits de traites qui entravaient en France la circulation des marchandises, empêchaient les échanges et les transactions, isolant chaque province, chaque division territoriale. Le *Domesday Book* nous apprend que les gens de Douvres qui avaient payé les taxes du roi étaient quittes de tout péage à travers toute l'Angleterre. La perception des droits de douane se faisait exclusivement dans les ports maritimes, et n'était une cause de gêne que pour les marchands intéressés.

A tous ces avantages vint encore s'en ajouter un autre quand les contribuables anglais, à force de ténacité, eurent obtenu la transformation en un impôt de répartition — d'une somme fixe déterminée à l'avance — de toutes les taxes directes (dixièmes, quinzièmes, subsides, *assessments*, etc.) dont le Parlement autorisait

la levée. On sait tout ce que comporte d'arbitraire et de fraudes la perception d'un impôt de quotité, dont le montant total indéterminé peut varier considérablement selon le plus ou le moins de zèle, de rigueur, ou de probité des agents du fisc. Les impôts de répartition ne sont pas, à la vérité, exempts de certains inconvénients; mais quand, comme en Angleterre, le contingent — toujours le même — assigné à chaque circonscription est relativement peu important, sa répartition — laissée à des comités locaux intéressés eux-mêmes à prévenir les fraudes grossières — peut s'opérer sans abus trop criants, et dans des conditions de proportionnalité qui correspondent à peu près aux facultés probables des assujettis.

Il serait superflu de faire ressortir ici la supériorité des taxes directes, levées exclusivement en Angleterre jusqu'au XVIIe siècle, sur les impôts indirects ou de consommation qui étaient perçus en France, et qui, pour être productifs, devaient frapper des denrées de première nécessité, et étaient, par suite, proportionnels aux besoins et non aux revenus réels. Mais, outre ce vice d'iniquité, d'improportionnalité, qui leur était inhérent, l'établissement d'impôts indirects, à une époque où il n'existait pas d'organisation suffisante pour en assurer la perception, obligea à en confier le recouvrement à des fermiers; et l'on sait que ce système du fermage — source d'abus, d'exactions et de rigueurs pour le peuple — a persisté en France jusqu'à la Révolution. L'Angleterre, elle, n'a eu recours que très exceptionnellement à des fermiers, et cela seulement pour ses droits de douane dans certains ports, et pour quelques taxes ou monopoles temporaires.

Enfin, ce qui aggravait en France le poids des taxes de tout genre, c'était le nombre toujours croissant des privilégiés qui en étaient exempts. La noblesse

avait toujours repoussé, comme déshonorante, toute contribution pécuniaire aux charges de l'État, qu'elle prétendait servir uniquement à la Cour ou à l'armée. Mais avec les anoblissements si fréquents et si nombreux, à prix d'argent ou par l'achat de charges (la savonnette à vilain de nos grands-pères), et — surtout — avec la multiplication des offices, qui tous conféraient l'immunité de l'impôt sous la plupart de ses formes, le nombre de ces privilégiés crût dans des proportions presque incroyables. Le fardeau devint alors écrasant pour le menu peuple qui, supportant déjà des corvées et des redevances fort lourdes, fut appelé à payer à peu près seul les impositions directes et indirectes dont le montant allait toujours grossissant. En Angleterre, il n'existait pas de privilèges de ce genre. L'impôt y était réel et non personnel, et devait être payé par tous indistinctement, par le pair ou le duc, comme par le petit bourgeois et le petit tenancier. La noblesse titrée y était d'ailleurs peu nombreuse. Le fils aîné héritait seul des titres et du rang du père; les cadets devenaient de simples *commoners*.

Cette situation si favorable du contribuable anglais se modifia sensiblement après la révolution de 1688. L'impôt n'avait guère frappé jusqu'alors que la fortune acquise, et principalement les biens fonciers et les jouissances immobilières. Mais les énormes besoins d'argent engendrés par la politique belliqueuse du nouveau gouvernement nécessitèrent la création d'autres sources de revenu. La classe possédante, qui avait la prépondérance politique, se refusa obstinément à prendre sa part dans l'accroissement des charges publiques. La *Land-Tax*, cette nouvelle forme des anciens impôts sur le revenu ou le capital, fut fixée à un chiffre maximum qui ne fut jamais dépassé. On

l'abaissa même de moitié à diverses reprises, et l'équivalent du dégrèvement ainsi accordé aux propriétaires fonciers fut alors fourni par des taxes sur le sel ou d'autres objets de première nécessité. Le supplément de ressources nécessaire à l'État dut donc être demandé à des droits d'excise et à de nombreuses taxes de consommation, intérieures ou douanières, qui frappaient la masse du peuple et soulevaient des murmures et des protestations dont il ne fut tenu aucun compte.

Nous avons raconté la floraison étonnante, la progression si rapide de cette taxation qui atteignit des proportions stupéfiantes de 1797 à 1815 (1). Pendant cette période si critique et si sombre, les propriétaires durent se résoudre à consentir certains sacrifices personnels, et l'on établit une Income-Tax générale. Mais on sait que, dès le rétablissement de la paix, ils s'empressèrent d'abolir cet impôt sur le revenu dont ils avaient à payer une portion. Ils votèrent en son remplacement de nouvelles taxes de consommation qui allaient peser lourdement sur les classes pauvres, entraver et enserrer de liens le commerce et l'industrie, jusqu'au moment où triomphèrent enfin les doctrines libre-échangistes dont l'application devait entraîner le renversement du vieil édifice fiscal.

Nous voudrions ajouter encore quelques remarques au sujet de l'administration ou de la gestion des finances publiques. Le désordre et la corruption étaient aussi grands en Angleterre qu'en France. Nous avons cité maints exemples des malversations que commettaient

(1) « Une taxation immodérée, le résultat des guerres inutiles du règne de Georges III, est la cause de nos embarras ; et cette taxation immodérée est due à ce que la Chambre des Communes est composée d'hommes qui n'ont pas d'intérêt à protéger les biens du peuple. » — J. NICHOLLS, *Recollections*, I, p. 213.

les agents chargés du maniement ou de l'emploi des fonds. Tous les revenus de la Couronne étaient absorbés par les dépenses de la Cour, par des dons et des cadeaux aux courtisans, aux favoris ou aux maîtresses, et enfin par les traitements et les pensions attribués aux titulaires des grandes charges de l'État, lesquels n'étaient fréquemment que des sinécuristes. Le produit des taxes que votait le Parlement, bien qu'ayant toujours une affectation spéciale — généralement pour l'armée ou la marine — était en grande partie détourné de sa destination pour grossir la cassette privée du souverain. A différentes reprises la Chambre des Communes s'émut de ces détournements, et décréta des enquêtes qui ne purent que constater les abus ou les vols qui se commettaient, mais ne surent jamais instituer de sanctions efficaces pour en prévenir le retour.

Il faut lire dans le journal si curieux de Samuel Pepys la frayeur et l'anxiété des Lords et de tous les gens de l'Amirauté lorsque la Chambre décida d'examiner les comptes des dépenses faites pour la marine. On sait que les sommes votées à Charles II pour la guerre contre la Hollande avaient été presque toutes employées pour ses besoins personnels. Les navires n'étaient ni armés, ni réparés, ni approvisionnés; les équipages, peu ou pas payés ni nourris, se révoltaient et désertaient. Les fonctionnaires de l'Amirauté, les capitaines, les agents de tout rang, prévariquaient, prélevaient des pots-de-vin sur les contrats, ou participaient dans le produit des places ou des emplois qu'ils procuraient.

L'honnête et candide Pepys était très pauvre et, de son propre aveu, ne possédait qu'un seul habit, lorsqu'il entra dans les bureaux de l'Amirauté en 1660, grâce à la protection de Lord Sandwich. Cependant, moins de dix ans plus tard, il possédait déjà une for-

tune rondelette, tout en ayant vécu largement dans l'intervalle, et avoir dépensé des sommes considérables à acheter une maison, un carrosse et des chevaux, de beaux habits de soie et de velours avec des dentelles et des boutons d'or ou d'argent, et enfin à garnir son intérieur de linge, de vins, de meubles et d'objets d'art de toute espèce. Rien n'est amusant comme les réflexions qu'il consigne dans son journal à la fin de chaque année, lorsqu'il établit son bilan et constate que, malgré toutes ses dépenses — qu'il confesse ingénument bien au-dessus de son état — il s'est néanmoins enrichi de quelques milliers de livres sterling (1).

Tous les heureux possesseurs de charges de l'État profitaient et « s'engraissaient » de la même façon. Le plus souvent les salaires qui leur étaient attribués étaient très modiques; mais ils étaient autorisés à se rémunérer directement par des émoluments (*fees*), qu'ils prélevaient sur chaque opération ou sur chaque acte de leurs fonctions, et qui leur étaient payés par les administrations publiques ou par les particuliers. Nous avons donné ailleurs (2) un tableau des gains annuels de quelques fonctionnaires de la Trésorerie, et l'on a pu y voir que ces gains s'élevaient en moyenne à £ 10.000. Ce système de rémunération par *fees* fut supprimé à l'Échiquier en 1783; mais deux des caissiers,

(1) « 31 décembre 1666. — A mes comptes, que je trouve clairs et exacts, mais à mon grand mécontentement, je constate que mes gains de cette année sont inférieurs de £ 573 à ceux de l'année précédente : ils n'ont été que de £ 2.986 au lieu de £ 3.560. Et puis encore, mes dépenses cette année excèdent de £ 644 celles de l'autre année qui n'avaient été que de £ 509, tandis que pendant celle-ci il apparaît que j'ai dépensé £ 1.154, ce qui est une somme qu'il ne conviendrait pas que je dusse dépenser avant de posséder une fortune plus grande que celle que j'ai. Cependant, que Dieu soit loué ! Et je prie Dieu de me rendre reconnaissant pour ce fait que, tout compté, je possède en argent plus de £ 6.200, ce qui est £ 1.800 de plus que ce que j'avais l'an dernier. » (PEPYS' *Diary*).

(2) Voyez page 63 du tome II.

Lord Buckingham et Lord Camden (ce n'étaient que des sinécuristes qui faisaient gérer leur emploi), continuèrent encore pendant de longues années à percevoir ces gros émoluments, leur nomination étant antérieure à l'Act de 1783.

En somme, les finances publiques furent aussi mal administrées, aussi gaspillées ou pillées en Angleterre qu'elles le furent en France sous l'ancien régime. Il n'existait aucun frein, aucune limite aux dépenses de nos rois, puisqu'ils pouvaient toujours, à leur volonté, se procurer de nouvelles ressources en augmentant les impôts. En Angleterre, le système adopté de charger le souverain de pourvoir à l'administration du royaume au moyen des revenus qui lui étaient abandonnés — et, plus tard, par une dotation fixe — paraît supérieur. Mais ce système d'abonnement, cette sorte de forfait, qui semble imposer une limite aux dépenses annuelles, et constituer une garantie contre les profusions de la Cour, se révéla inefficace et insuffisant. La liste civile assignée au roi fut constamment dépassée. Le Parlement était périodiquement appelé à voter les sommes nécessaires pour combler le déficit, payer les dettes contractées, et pourvoir aux besoins des services publics dont la liste civile ne pouvait assumer la charge.

IV

Une dernière comparaison s'impose : celle de l'état du régime fiscal des deux nations à la date où s'arrête notre historique. Ce rapprochement final va nous montrer à quels résultats ont abouti — après tant de siècles d'expériences, de tâtonnements et d'expédients de tout genre, après beaucoup de fautes ou d'erreurs — les efforts poursuivis en vue d'établir un système

d'impôts assez juste ou équitable pour ne pas soulever de trop violentes réclamations, et assez souple et productif pour fournir les ressources de plus en plus grandes qu'exige un État moderne.

Bien qu'ayant subi d'assez nombreuses retouches ou additions, notre système d'impôts est encore, dans ses grandes lignes, celui qui fut organisé dans les dernières années de la Révolution. Nos quatre vieilles contributions directes constituent, avec quelques taxes assimilées et l'impôt sur les valeurs mobilières, un ensemble de taxes frappant les revenus effectifs ou présumés des individus d'après certaines bases déterminées ou de simples indices extérieurs. Les droits d'enregistrement (rendus progressifs et considérablement augmentés) et ceux de timbre, d'hypothèque, etc., atteignent le capital lors de chaque mutation de propriété ou de jouissance. Enfin, la taxation indirecte, celle qui porte sur des denrées de consommation, ou sur des matières premières et des objets fabriqués, comprend une multitude de taxes ou de monopoles institués non seulement dans un but fiscal, mais le plus souvent pour protéger contre la concurrence étrangère l'industrie nationale ou les produits de notre agriculture. Le seul tarif des douanes comprend près d'un millier d'articles.

Combien plus simple — nous n'osons dire plus équitable — apparait le régime anglais tel qu'il existait encore en 1902. Le libre-échange, auquel l'Angleterre a dû sa richesse et sa prospérité, avait amené la suppression de toutes les taxes indirectes qui avaient si longtemps grevé la circulation ou la consommation de ses propres produits, naturels ou manufacturés, et de ceux provenant de l'étranger. Les droits d'excise et de douane ne frappaient plus qu'un très petit nombre d'articles (pas même une douzaine); et telle était

cependant leur productivité, qu'ils fournissaient au budget 51,18 p. 100 des recettes provenant de taxes. Presque tout le reste était demandé à l'Income-Tax, c'est-à-dire à un impôt, strictement proportionnel alors, sur les revenus, et aux droits de succession et de timbre. (Nous négligeons les autres taxes directes : *Land-Tax*, *House duty*, Licences, etc., dont le produit n'était que de £ 2.800.000, soit 2,15 p. 100 de l'ensemble des impôts.)

Mais tout récemment d'autres méthodes, d'autres conceptions fiscales ont prévalu. Le régime que nous venons d'exposer, qui paraissait stable et devoir durer, a déjà subi des modifications importantes, et menace de s'écrouler sous la poussée du mouvement démocratique dont la montée a été si rapide et si accentuée en Angleterre au cours des dernières années.

Il serait imprudent et présomptueux de faire des pronostics et de vouloir prédire d'avance ce que pourra être, dans un avenir encore inconnu, la politique fiscale et économique d'un pays jusqu'ici si attaché à ses traditions nationales, et si respectueux des idées et des sentiments de ses ancêtres.

L'historien enregistre des faits et ne peut — tout au plus — qu'indiquer les tendances les plus caractérisées d'une époque. La science financière, elle, tire de l'expérience du passé, de l'observation de phénomènes répétés, ou d'exemples choisis, certaines maximes, certains préceptes; et elle énonce un petit nombre de principes. Mais ces principes, qui sont fondés sur le concret et le changeant, n'ont qu'une valeur relative, qu'une existence transitoire et passagère; ils ne sont vrais que dans des conditions historiques ou économiques particulières, que pour des circonstances bien définies de temps, de lieu, etc., — en un mot, pour un état social

déterminé. On ne saurait, par des généralisations hâtives et téméraires, les transformer en lois définitives et permanentes. Les sociétés humaines ne vivent pas sous des règles immuables. En état de perpétuel devenir, d'évolution constante, elles sont amenées fatalement, dans leurs variations incessantes, à remodeler leurs institutions et leurs lois pour les adapter à leurs nouvelles conditions politiques et économiques (1).

Ceux qui viendront après nous décriront à leur tour un moment de l'Histoire. Ils auront à relater d'autres événements, d'autres faits, et à constater des procédés de gouvernement et d'administration qui pourront différer grandement de ceux que nous avons exposés dans ce livre.

(1) « De vieilles taxes, qui étaient bien adaptées à certaines conditions de société plus simples, deviennent injustes dans de nouvelles conditions, produisent du mécontement, et donnent lieu à des essais de réformes, dont quelques-unes sont réalisées. Ces réformes, à leur tour, ne se montrent plus à la longue satisfaisantes, car les conditions auxquelles elles étaient destinées à faire face changent de nouveau. » — Carl Plehn, *loc. cit.*, p. 144.

FIN DU TOME SECOND

INDEX ALPHABÉTIQUE

Les noms de lieux et les noms de personnes sont en CAPITALES, les mots étrangers en *italiques*, les autres mots sont en romain.

F

G

H

TABLE DES MATIÈRES

DU TOME SECOND

LIVRE II

DE LA RÉVOLUTION DE 1688 A LA RÉFORME DE 1832

LIVRE III

LES TEMPS MODERNES (1832-1902)

B — 8571 — Libr.-Impr. réunies, 7, rue Saint-Benoît, Paris.



